



**Stadt
Luzern**
Stadtrat

Bericht

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 13. September 2000

B 37/2000

Städtische Leistungen im Vergleich

**Der Weg zum Rechnungsausgleich II
zweiter Berichtsteil**

**Grosser Stadtrat von Luzern
genehmigt am
9. November 2000**

Übersicht

Der Grosse Stadtrat hat im Oktober 1999 eine Motion seiner Finanzkommission überwiesen, welche den Stadtrat beauftragt, Varianten aufzuzeigen, wie der Haushalt der Stadt Luzern dauerhaft ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei sind Möglichkeiten des Lastenausgleichs, von Mehreinnahmen und des Leistungsabbaus zu berücksichtigen. In einem ersten Berichtsteil (B 12/2000) hat der Stadtrat die Rahmenbedingungen für die städtische Finanzpolitik erläutert, die bisher gemachten Anstrengungen zur Haushaltsanierung in Erinnerung gerufen sowie seine finanzpolitische Strategie erläutert und Stellung genommen zu Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der zentralörtlichen Leistungen und der Erträge. Ferner wird der Zusammenhang mit früheren parlamentarischen Vorstössen aufgezeigt, welche eine ähnliche Zielrichtung verfolgen.

Im vorliegenden zweiten Berichtsteil steht die Aufwand- bzw. die Leistungsseite im Zentrum. Aussagen über Leistungen und deren Kosten sind sinnvollerweise nur auf Grund von Vergleichen möglich. Daher wurde zusammen mit den Gemeinden Emmen und Kriens sowie den Städten Biel, St. Gallen und Winterthur ein Projekt initiiert mit dem Ziel, Leistungsvergleiche zu wichtigen Aufgabenfeldern zu erarbeiten. Es wurde Wert gelegt auf eine systematische Auswahl der zu untersuchenden Bereiche, auf eine einheitliche und möglichst aussagekräftige Erhebungsmethode sowie auf den Dialog sowohl mit den betroffenen Dienstabteilungen als auch mit den beteiligten Partnerstädten und -gemeinden. - Die Detailuntersuchungen zeigen, dass Luzern in vielen Aufgabenbereichen eine relativ hohe Pro-Kopf-Belastung aufweist. Wichtig ist es jedoch, die Kostenseite nicht isoliert zu betrachten, sondern im Zusammenhang mit den entsprechenden Leistungen. Neben den Pro-Kopf-Kosten müssen daher immer auch die Kosten pro Leistungseinheit verglichen werden. Dabei zeigt sich, dass der grösste Teil der Ausgabenmehrbelastung in der Stadt nicht auf hohe Kosten pro Leistungseinheit zurückzuführen ist, sondern darauf, dass aus verschiedenen Gründen mehr Leistungen erbracht werden (müssen). So können strukturelle - insbesondere soziodemographische - Gründe dazu führen, dass bestimmte Leistungen in überdurchschnittlichem Umfang erbracht werden müssen. Andere Mehrleistungen sind auf bewusste Akzentsetzungen der Stadt in bestimmten Bereichen zurückzuführen. Oft stehen Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der seit Jahren abnehmenden Bevölkerung der Stadt: Viele Leistungen müssen praktisch im gleichen Umfang erbracht werden, auch wenn die Bevölkerungszahl sinkt. Wieder andere Leistungen können sich nicht allein an der Zahl der Einwohner ausrichten, sondern müssen ebenfalls für Pendler und Touristen erbracht werden. Die finanzpolitisch problematische Mehrbelastung kann angegangen werden, indem einerseits die politische Diskussion vermehrt über Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen geführt wird und indem - dort, wo vor allem strukturelle Probleme vorliegen - weiterhin und intensiver die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinwesen gesucht wird. Dort, wo auch die Kosten pro Leistungseinheit überdurchschnittlich sind, kann eine vertiefte Untersuchung des entsprechenden Bereichs angezeigt sein. Zu allen erwähnten Begründungen und Massnahmen finden sich im Bericht ausführliche Darstellungen und Konkretisierungen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Auftrag und Berichterstattung	5
2 Ausgangspunkt: Ausgabenbelastung der Stadt Luzern im Spiegel der Statistik	6
2.1 Kantonale Statistik: Der Finanzhaushalt der Gemeinden	6
2.2 Städtestatistik	9
2.3 Ausgabenbelastung, Steuerfuss und Steuerkraft	10
2.4 Fazit und Grenzen statistischer Vergleiche	12
3 Methodik der Detailanalyse	13
3.1 Auswahl der zu untersuchenden Bereiche	14
3.2 Datenerhebung und Auswertung	17
3.3 Qualität der Daten und Auswertungen	18
4 Ergebnisse und Massnahmen im Überblick	19
4.1 Ergebnisse	19
4.2 Massnahmen	21
5 Ergebnisse und Massnahmen im Einzelnen	24
5.1 Frontaufgaben im Gemeindevergleich	25
5.1.1 Vergleichsdaten	26
5.1.2 Erläuterungen	27
5.1.3 Schlussfolgerungen	30
5.1.4 Massnahmen	30
5.2 Frontaufgaben mit Leistungszahl im Städtevergleich	31
5.2.1 Vergleichsdaten	31
5.2.2 Erläuterungen	32
5.2.3 Schlussfolgerung	32
5.2.4 Massnahmen	33
5.3 Frontaufgaben ohne Leistungszahl im Städtevergleich	33
5.3.1 Vergleichsdaten	33

5.3.2 Erläuterungen	33
5.3.3 Schlussfolgerung	34
5.3.4 Massnahmen	34
5.4 Querschnitts- und interne Dienstleistungsaufgaben im Städtevergleich	34
5.4.1 Vergleichsdaten	36
5.4.2 Erläuterungen	38
5.4.3 Schlussfolgerungen	39
5.4.4 Massnahmen	40
5.5 Spezialfälle	41
5.5.1 Vergleichsdaten	41
5.5.2 Erläuterungen	41
5.5.3 Schlussfolgerungen	42
5.5.4 Massnahmen	42
6 Ergänzende Untersuchungen zum Leistungsvergleich	43
6.1 Weitere Aufgabenfelder im Vergleich	43
6.1.1 Tabellarische Übersicht	44
6.1.2 Schlussfolgerungen	44
6.2 Personalkosten	45
7 Strategien im Bereich der Entgelte	45
7.1 Kurzfristig: Budget 2001	47
7.2 Mittelfristig: Finanzplanperiode 2001 - 2004	47
8 Zusammenfassung und Ausblick	48
9 Antrag	49

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Auftrag und Berichterstattung

Der Grosse Stadtrat hat anlässlich der Beratung des Voranschlags 2001 und der Gesamtplanung 2001-2004 eine Motion seiner Finanzkommission überwiesen (Nr. 335 / 1996-2000), mit welcher der Stadtrat beauftragt wird, Varianten aufzuzeigen, wie der Haushalt der Neuen Stadt Luzern ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei sind Möglichkeiten des Lastenausgleichs, von Mehreinnahmen und des Leistungsabbaus zu berücksichtigen. Bereits früher wurden Vorstösse mit ähnlicher Zielrichtung eingereicht, so insbesondere von Grosstadtrat Kurt Bieder namens der LPL-Fraktion (vgl. dazu im Detail: erster Berichtsteil [B 12/2000], Abschnitt 2.2 und 2.3).

Der Stadtrat hat sich entschlossen, den von der Motion der FIKO verlangten Bericht in der Form von zwei Teilberichten vorzulegen. Im ersten Teilbericht (B 12/2000) vom 23. Februar 2000 hat der Stadtrat die Rahmenbedingungen für die städtische Finanzpolitik (Zentrumsproblematik, Konjunkturabhängigkeit) dargelegt. Er hat weiter aufgezeigt, dass in zahlreichen Bereichen während der Neunzigerjahre grosse Anstrengungen zur Haushaltsanierung unternommen wurden. In den zentralen Abschnitten dieses Berichts hat der Stadtrat die Grundzüge seiner finanzpolitischen Strategie erläutert und detailliert Stellung genommen zu Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der zentralörtlichen Leistungen und der Erträge.

Was die Leistungsseite betrifft, wurde dagegen rasch klar, dass hier nur auf Grund von Vergleichen verantwortbare Aussagen möglich sind. Der Umfang und die Art von erbrachten Leistungen können ebenso wenig wie deren Kosten "absolut" beurteilt werden (viel / wenig, günstig / teuer). Sinnvolle Aussagen sind nur mittels relativer Aussagen und bezogen auf Vergleichspartner möglich (mehr, weniger, günstiger, teurer). Die Ausarbeitung von solchen Vergleichen ist aber sehr zeitintensiv. Aus diesem Grund konnte diese Thematik nicht in der vom Parlament gewünschten Frist bearbeitet werden und wurde daher auf einen zweiten Teilbericht verschoben.

Die Finanzkommission des Grossen Stadtrates hat vom ersten Teilbericht Kenntnis genommen, dabei aber beschlossen, eine inhaltliche Diskussion erst nach Vorliegen des zweiten Teilberichts zu führen. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass ein enger Zusammenhang

zwischen den beiden Teilen besteht. Gleichzeitig mit dem zweiten Teilbericht wird dem Parlament auch die Gesamtplanung 2001-2004 unterbreitet. Im Finanzplanteil der Gesamtplanung werden die aktuelle finanzpolitische Situation und die in der Zukunft zu erwartenden Entwicklungen präsentiert. Diese haben sich gegenüber der letztjährigen Gesamtplanung verändert und ziehen daher auch eine Anpassung der finanzpolitischen Ziele und Strategien des Stadtrates nach sich. Die integrale Behandlung der Gesamtplanung und der beiden Teile des Berichts "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" wird es dem Parlament erlauben, eine umfassende finanzpolitische Standortbestimmung vorzunehmen und wichtige Weichen für die kommende Legislatur zu stellen.

Im Folgenden wird nochmals die Ausgangssituation und das Vorgehen für die Leistungsvergleiche beschrieben. Anschliessend werden die Resultate vorgestellt und Schlussfolgerungen daraus gezogen. Ausserdem enthält dieser Berichtsteil noch einen Abschnitt zum Thema Entgelte. Die Einbettung der Aussagen des vorliegenden Teilberichts in eine finanzpolitische Gesamtschau erfolgt vorwiegend in der neuen Gesamtplanung und im ersten Berichtsteil.

2 Ausgangspunkt: Ausgabenbelastung der Stadt Luzern im Spiegel der Statistik

Aussagen über Leistungen und deren Kosten sind schwierig zu begründen, wenn sie nicht auf Vergleichen basieren. Es ist daher kein Zufall, dass sich die Diskussionen über die Ausgabenbelastung der Stadt Luzern auch in der Vergangenheit oft an Vergleichszahlen orientiert hat.

2.1 Kantonale Statistik: Der Finanzhaushalt der Gemeinden

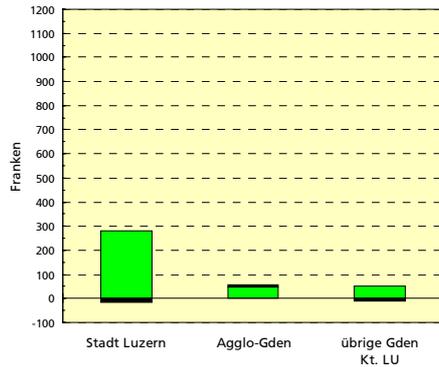
Seit einigen Jahren publiziert das Kantonale Amt für Statistik alljährlich umfangreiche Daten zum Finanzhaushalt aller Luzerner Gemeinden. Auch im Geschäftsbericht der Stadt wird jeweils auf diese Daten Bezug genommen, und einige Vergleiche werden dargestellt und kommentiert. So wird regelmässig die folgende Grafik veröffentlicht, welche die Nettobelastung pro Kopf in den einzelnen Aufgabenbereichen (gemäss der funktionalen Gliederung) für die Stadt Luzern, die Agglomerationsgemeinden und die übrigen Gemeinden des Kantons darstellt.

Vergleich der Nettobelastung der Stadt Luzern mit den Agglomerationsgemeinden und den übrigen Gemeinden im Kanton

grüne Balken: Nettobelastung pro Kopf im Jahr 1995
 schwarze Balken: Veränderung der Nettobelastung pro Kopf zwischen 1995 und 1998;
 Werte unterhalb der x-Achse: Reduktion gegenüber 1995

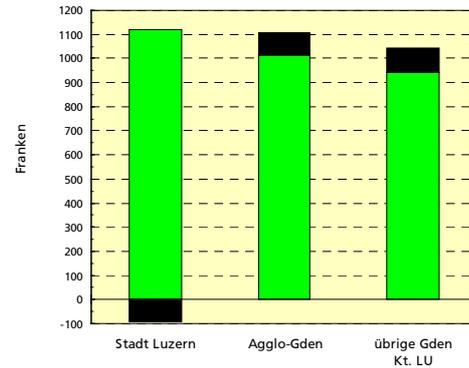
1 Sicherheit

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



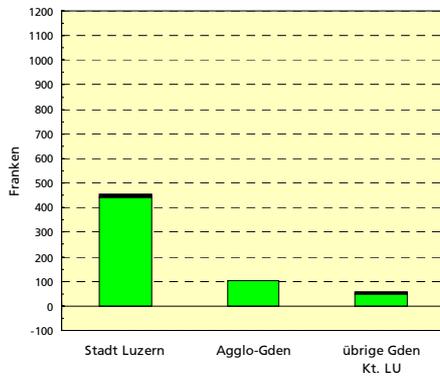
2 Bildung

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



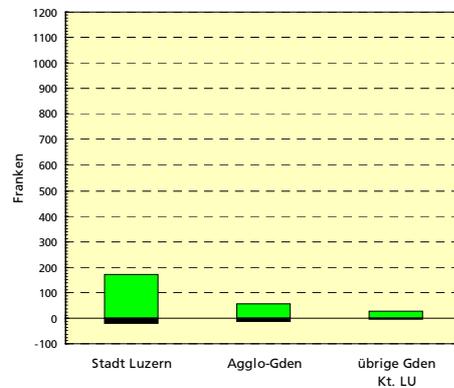
3 Kultur & Freizeit

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



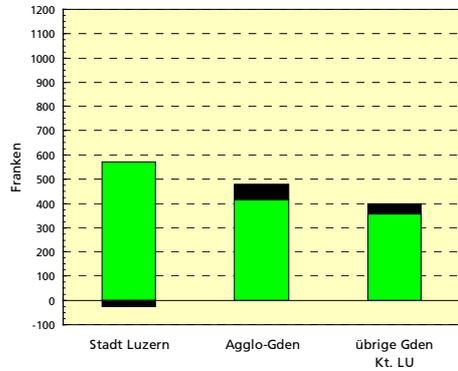
4 Gesundheit

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



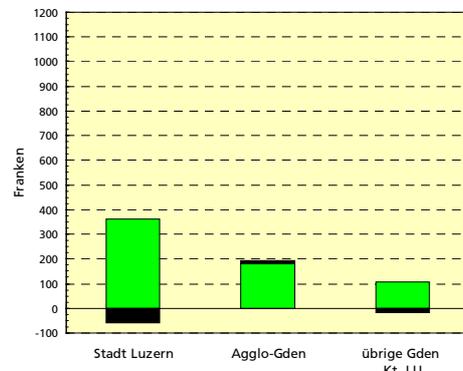
5 Soziale Wohlfahrt

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



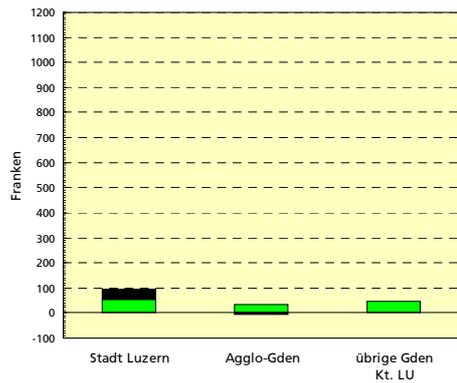
6 Verkehr

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



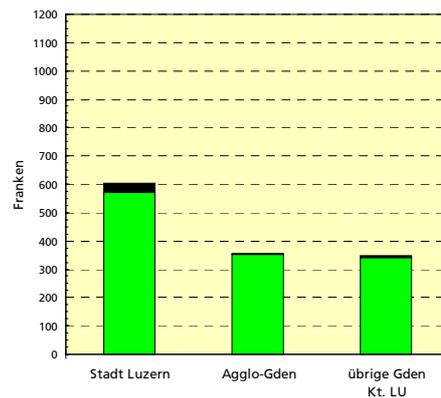
7 Umwelt & Raumordnung

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998



0 Verwaltung

Veränderung der Nettobelastung pro Einwohner in Franken nach Regionen zwischen 1995 und 1998

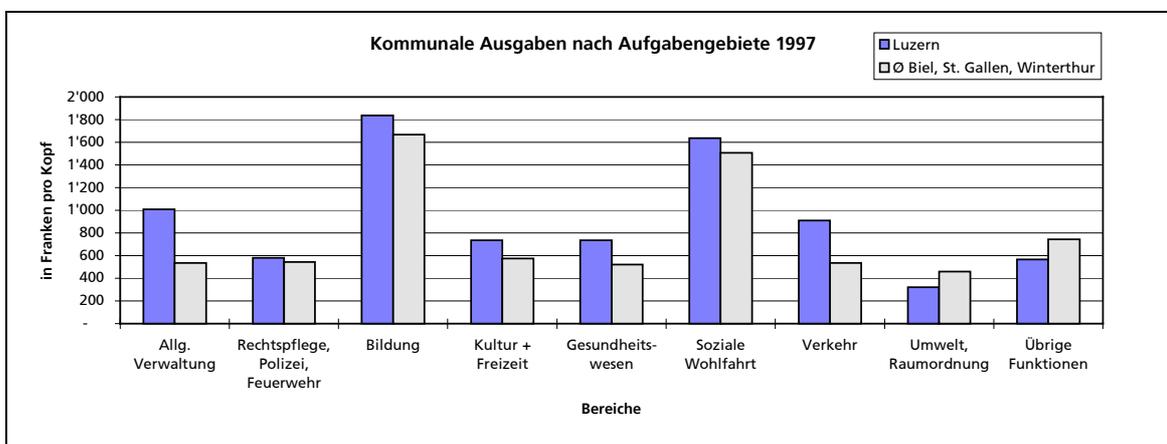


Quelle: Amt für Statistik, Der Finanzhaushalt der Gemeinden 1994-1995 sowie 1998

Die Grafik zeigt einerseits, dass es im betrachteten Zeitraum - also zwischen 1995 und 1998 - immerhin in 5 Aufgabenbereichen gelungen ist, die Pro-Kopf-Nettobelastung in der Stadt Luzern zu senken. Andererseits macht die Grafik aber auch deutlich, dass die Nettobelastung pro Kopf in allen Aufgabenbereichen weiterhin höher ist als in den anderen Gemeinden - in den meisten Bereichen sogar massiv höher. Über die Gründe für diese Mehrbelastung geben die statistischen Zahlen keine Auskunft.

2.2 Städtestatistik

In der Diskussion um die Ausgabenbelastung wird zu Recht darauf hingewiesen, dass für manche Aufgabengebiete die übrigen Kantonsgemeinden keine geeigneten Vergleichspartner sind, weil eine Zentrumsstadt wie Luzern andere Rahmenbedingungen aufweist als die übrigen Gemeinden und sich mit einer anderen Aufgabenstellung konfrontiert sieht. Es ist daher sinnvoll, auch statistische Daten anderer Städte beizuziehen. Der Schweizerische Städteverband veröffentlicht jährlich eine Statistik der Schweizer Städte. Auf Grund dieser Daten lassen sich die Ausgaben pro Kopf in den einzelnen Aufgabenbereichen vergleichen. Wird der Vergleich für die vier Schweizer Städte mit einer Bevölkerung zwischen 50'000 und 100'000 Personen gemacht (Biel, St. Gallen, Winterthur, Luzern), so ergibt sich das Resultat, welches in der folgenden Grafik dargestellt ist.



Quelle: Schweizerischer Städteverband, Statistik der Schweizer Städte 1999

Die Grafik verdeutlicht, dass auch bei einem Städtevergleich die Ausgaben pro Kopf in Luzern in fast allen Aufgabenbereichen gemäss der funktionalen Gliederung höher liegen als im Durchschnitt der Vergleichsstädte, auch wenn die Differenz hier in der Regel weniger markant ist als bei einem Vergleich mit den übrigen Luzerner Gemeinden. Werden die Gesamtausgaben pro Kopf aller Schweizer Städte mit mehr als 20'000 Einwohnern verglichen, so liegt Luzern an sechster Stelle. Deutlich vor Luzern liegen nebst dem Sonderfall Basel (Ausgaben von Kanton und Stadt sind nicht getrennt) nur Zürich und Neuchâtel, knapp vor Luzern noch Bern und Lugano. (Es ist zu beachten, dass in der oben stehenden Grafik die Bruttoausgaben verglichen werden, während der Gemeindevergleich auf der Nettobelastung basiert.)

2.3 Ausgabenbelastung, Steuerfuss und Steuerkraft

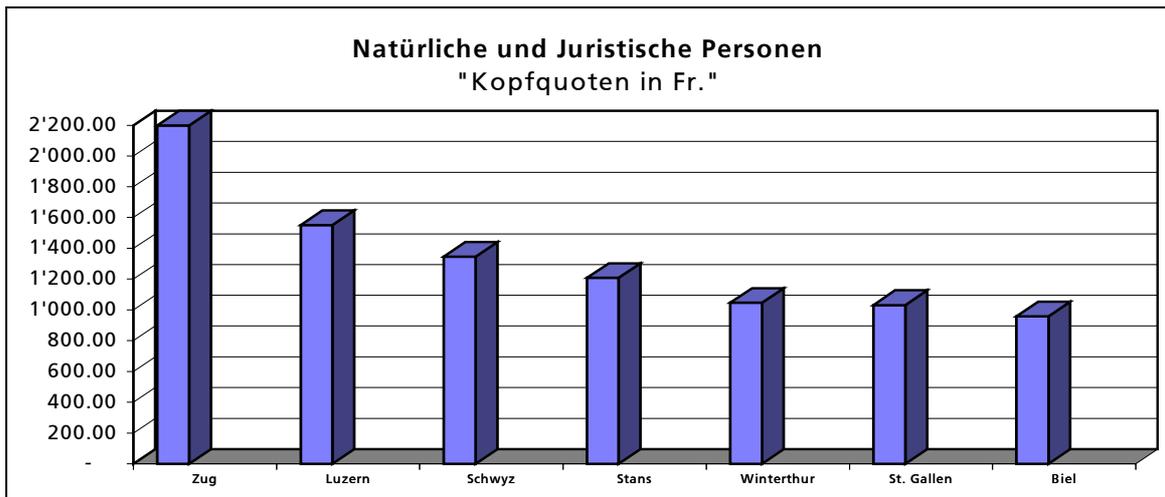
Die statistischen Zahlen ermöglichen - für sich allein genommen - noch keine Aussagen über die Gründe der ausgewiesenen Mehrbelastungen. Hingegen erlauben sie es, Zusammenhänge der Ausgabenbelastung mit der finanzpolitischen Gesamtsituation der verglichenen Gemeinwesen aufzuzeigen, insbesondere mit der Steuerkraft und dem Steuerfuss.

Im Kanton gehört die Stadt Luzern nach wie vor zu den steuerkräftigsten Gemeinden. Weil aber - wie gezeigt - die Ausgabenbelastung deutlich überdurchschnittlich ist, liegt der Steuerfuss in der Stadt nur um eine zwanzigstel Einheit unter dem Kantonsdurchschnitt. Das folgende Gedankenexperiment kann diesen Zusammenhang und die Grössenordnungen, um die es geht, etwas verdeutlichen. Der Steuerfuss in Luzern liegt heute bei 1,95 Einheiten. Wenn Luzern sein heutiges Ausgabenniveau beibehalten würde, gleichzeitig aber die Steuerkraft auf einen Schlag auf den Kantonsdurchschnitt absinken würde, so müsste der Steuerfuss auf 2,4 Einheiten erhöht werden. Im umgekehrten Fall, also wenn Luzern seine Pro-Kopf-Ausgabenbelastung auf das Niveau des Kantonsdurchschnitts senken, gleichzeitig aber seine heutige Steuerkraft beibehalten würde, so könnte der Steuerfuss auf 1,3 Einheiten gesenkt werden.

Selbstverständlich entsprechen den hohen Pro-Kopf-Ausgaben auch entsprechend ausgebaute und qualitativ hoch stehende Leistungen. Diese wiederum tragen zur Attraktivität der Stadt bei, was sich tendenziell auch wieder positiv auf die Steuerkraft auswirken kann. Allerdings ist es vor allem auf Grund der heutigen Mobilität ein Leichtes, von vielen attraktiven städtischen Angeboten zu profitieren, ohne in der Stadt selber zu wohnen. Daher ist es nur noch beschränkt möglich, durch hohe Ausgaben und die entsprechenden Leistungen Steuerzahler zu binden und so auch die Steuerkraft hoch zu halten.

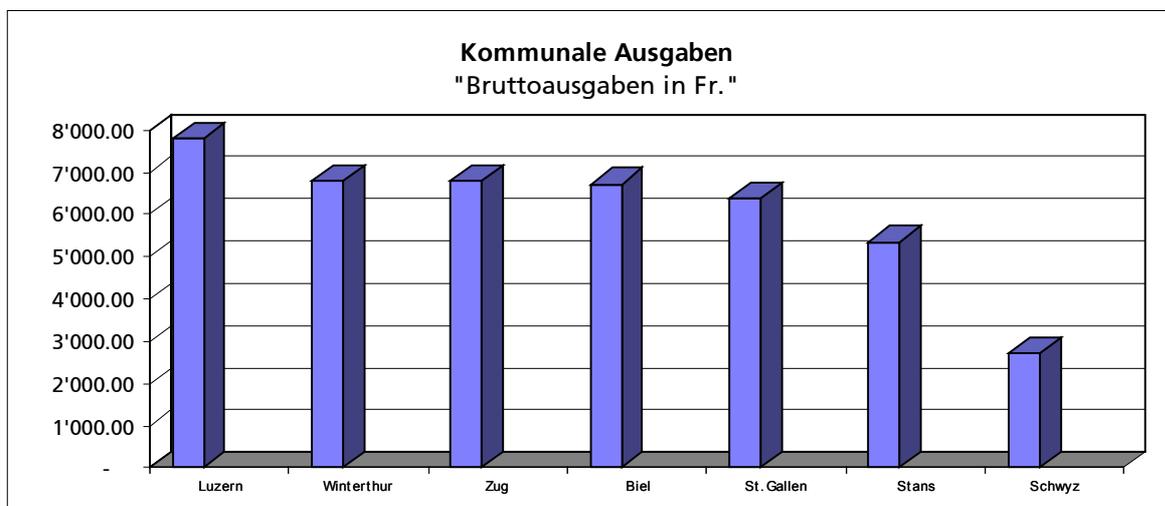
Im Städtevergleich ergibt sich ein ähnliches Bild wie beim Vergleich mit den Kantonsgemeinden - wenn auch wiederum weniger akzentuiert. Ein nicht unbedeutender Teil der Mehrbelastungen (im Vergleich zu anderen Kantonsgemeinden) ist also offensichtlich darauf zurückzuführen, dass Zentrumsstädte anders gelagerte Aufgaben haben als andere Kommunen. Vor allem bei einer Gesamtbetrachtung sind andere Kantonsgemeinden daher nur beschränkt geeignete Vergleichspartner, was nicht ausschliesst, dass sie bei bestimmten Aufgabenfeldern sehr wohl die richtigen Vergleichspartner sind. Trotz dieser Einschränkung bleiben aber die oben gemachten Aussagen grundsätzlich auch dann gültig, wenn mit anderen Städten verglichen wird, wie die folgenden Grafiken zeigen.

Die Kopfquote der direkten Bundessteuer gibt den Gesamtertrag der direkten Bundessteuer aus einem bestimmten Gemeinwesen dividiert durch die entsprechende Einwohnerzahl wieder. Sie ist damit ein Mass für die Steuerkraft, welches Vergleiche über die Kantonsgrenzen hinweg erlaubt, da die Regelungen und Steuersätze für die direkte Bundessteuer für die ganze Schweiz identisch sind. Die folgende Grafik zeigt die Kopfquote von Luzern sowie jene der Vergleichsstädte und einiger grösserer Orte aus der Nachbarschaft.

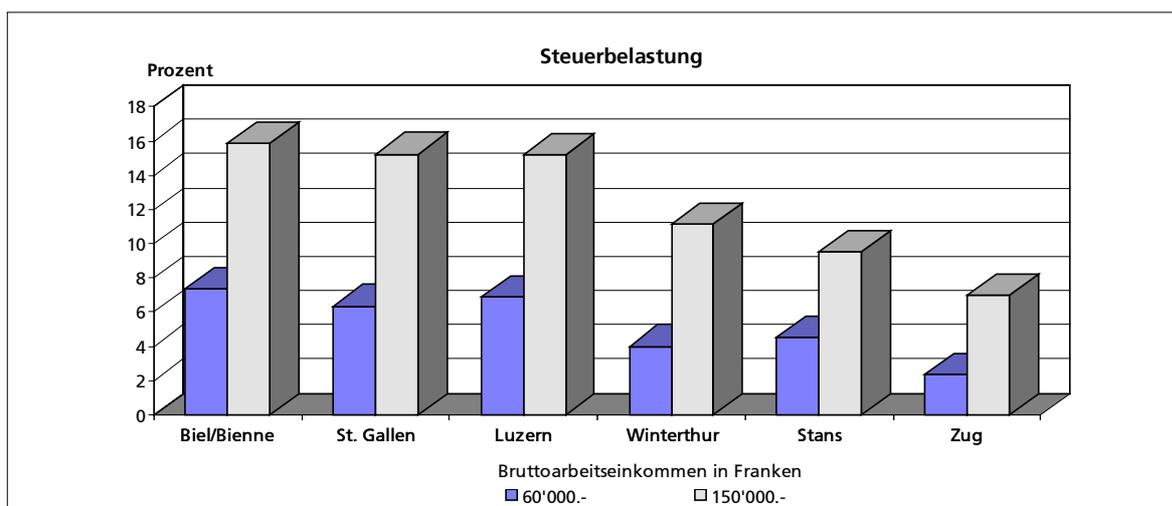


Quelle: Steuererträge und Kopfquoten nach Gemeinden; Eidg. Steuerverwaltung (Ausgabe 1998)

Auch im Vergleich mit anderen Städten hat Luzern eine hohe Steuerkraft: Die Stadt verfügt also über ein grosses Potenzial, um ihre Aufgaben zu finanzieren. Bei einer in etwa vergleichbaren Höhe der Ausgaben würde also der Steuersatz und somit die Steuerbelastung tiefer liegen als in den verglichenen Städten. Dies ist aber nicht der Fall: Da Luzern nicht nur über eine hohe Steuerkraft verfügt, sondern auch bei der Ausgabenbelastung an der Spitze liegt, findet sich die Stadt auch bei der Steuerbelastung wieder im Spitzenfeld, wie die beiden folgenden Grafiken verdeutlichen. (Zu beachten ist, dass bei einem interkantonalen Vergleich der Steuerbelastung die Summe von Staats- und Gemeindesteuern verglichen wird.)



Quelle: Kommunale Ausgaben nach Sachgruppen 1994; Statistik der Schweizer Städte 1996



Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 2000 (Seite 287)

2.4 Fazit und Grenzen statistischer Vergleiche

Der statistische Befund zeigt also, dass Luzern eine relativ hohe Ausgabenbelastung pro Kopf aufweist - unabhängig davon, ob mit anderen Gemeinden im Kanton oder mit anderen Städten verglichen wird. Dies führt dazu, dass auch die Steuerbelastung - und zwar trotz nach wie vor hoher Steuerkraft - überdurchschnittlich hoch ist. Diese Aussagen sind auf Grund der Daten sehr gut belegt. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, wo diese Mehrbelastung konkret entsteht und wie sie im Einzelnen begründet werden kann. Auf der Basis der veröffentlichten statistischen Daten allein ist es schwierig, auf diese Fragen einigermaßen verlässliche Antworten zu finden. Dies vor allem aus den beiden folgenden Gründen:

- Die Einteilung der Aufgaben der Gemeinwesen gemäss der vertrauten einstelligen funktionalen Gliederung (vgl. oben stehende Grafiken in den Abschnitten 2.1 und 2.2) ist zu grob. Die Bereiche Sicherheit, Bildung usw. sind zu umfassend, als dass sie detailliertere Untersuchungen erlauben würden. Dieses Problem lässt sich teilweise lösen, wenn statt von der einstelligen von der dreistelligen funktionalen Gliederung ausgegangen wird. Statt des Bereiches 2 (Bildung) werden dann beispielsweise die Bereiche 200 (Kindergarten), 210 (Primarschule), 212 (Realschule), 230 (Lehrlingswesen) usw. untersucht. Mindestens für die Daten der kantonalen Statistik liegen diese Angaben vor. In einzelnen Bereichen bleibt die Einteilung aber auch dann noch zu grob (vgl. unten Punkt 3.1). Zudem taucht bei der dreistelligen Gliederung zusätzlich das Problem auf, dass die Buchungspraxis zwischen den Gemeinwesen auf dieser Gliederungsebene oft nicht einheitlich ist: Gleiche oder vergleichbare Aufgaben werden nicht immer unter der gleichen dreistelligen Gliederungsnummer verbucht, womit ein Vergleich auf der Basis der statistischen Zahlen stark erschwert wird.
- Die statistischen Daten liegen als absolute Werte und als Pro-Kopf-Zahlen vor. Daraus lassen sich gut Schlussfolgerungen ziehen hinsichtlich der finanziellen Belastung eines Gemeinwesens. In gewissen Aufgabenbereichen genügen diese Zahlen auch für weiterführende Analysen. Sehr oft aber sind andere Bezugsgrössen erforderlich, um sinnvolle Aussagen machen zu können. Insbesondere ist in vielen Fällen ein Bezug der Kosten zu einer Leistungsgrösse unabdingbar (Kosten pro SchülerIn, pro m², pro Pflage-tag usw.). Dieser Bezug fehlt den statistischen Daten. Eine Betrachtung der Kostenseite allein führt jedoch in vielen Fällen nicht weiter. Dies ist zweifelsohne der Hauptgrund dafür, dass die Daten der Statistik nicht Basis sein können für detailliertere Untersuchungen und für das Aufspüren von Gründen für die Unterschiede in der Ausgabenbelastung.

3 Methodik der Detailanalyse

Es erwies sich daher als unumgänglich, zusammen mit konkreten Vergleichspartnern detailliertere Erhebungen zu einzelnen Aufgabenbereichen durchzuführen, um ein genaueres Bild der Kostensituation zu erhalten und insbesondere auch um Leistungsdaten einbeziehen und so einen Bezug zwischen Kosten und Leistungen herstellen zu können. Die beiden Agglomerationsgemeinden Emmen und Kriens sowie die Städte Biel, St. Gallen und Winterthur erklärten sich zur Mitarbeit bei einem Leistungsvergleich bereit. Die Zusammenarbeit mit diesen Partnern war in den letzten Monaten intensiv und für alle Beteiligten sehr interessant. Insbesondere die Gemeinden Emmen und Kriens erhoffen sich, aus den Ergebnissen des Leistungsvergleichs auch Hinweise zu erhalten auf Optimierungs- und Sparmöglichkeiten in ihren eigenen Gemeinden. Zudem kann die gemeinsame Arbeit an diesem Leistungsvergleich auch zum Ausgangspunkt werden für eine vertiefte regionale Zusammenarbeit. Bevor sich alle am Vergleich Beteiligten an die Arbeit machen konnten, musste geklärt werden, welche Bereiche untersucht werden und wie die Daten erhoben werden sollten.

3.1 Auswahl der zu untersuchenden Bereiche

Es ist angesichts der gegebenen Ressourcen weder machbar noch sinnvoll, sämtliche Aufgabenfelder der Stadt in einen Leistungsvergleich einzubeziehen. Da es darum geht, einerseits die statistisch ausgewiesene Mehrbelastung zu erklären und andererseits Möglichkeiten für leistungsseitige Optimierungen oder Einsparungen zu identifizieren, liegt es auf der Hand, jene Aufgabenfelder zu untersuchen, in welchen besonders deutliche Mehrbelastungen vorliegen. Während für die Detailanalyse die Zahlen der Statistik, wie gesagt, nicht genügen, erweisen sie sich für die Auswahl der zu untersuchenden Teilbereiche als gut brauchbar.

Dabei wurden die Zahlen des Kantonalen Amtes für Statistik verwendet, und zwar auf der Basis der dreistelligen funktionalen Gliederung. Basisjahr für den Vergleich war das Jahr 1998; dies ist das letzte Jahr, für welches die Daten bereits vollständig vorlagen. Die Pro-Kopf-Belastung pro Bereich in der Stadt Luzern wurde dem entsprechenden Durchschnitt aller Luzerner Gemeinden (ohne Stadt Luzern) gegenübergestellt. Es wurde festgelegt, dass jene Bereiche untersucht werden sollen, bei denen die Stadt Luzern gegenüber dem Kantonsdurchschnitt die grössten (absoluten) Abweichungen aufweist, und zwar so viele Bereiche, dass sie zusammen 80% der gesamten Pro-Kopf-Mehrbelastung der Stadt abdecken. Aufgrund dieser Regel ergab es sich, dass die folgenden Bereiche (gemäss dreistelliger funktionaler Gliederung) untersucht werden sollten:

fkt. Gliederung	Aufgabe
020	Gemeindeverwaltung
302	Theater, Konzerte
620	Gemeindestrassen
113	Polizeikorps
650	Regionalverkehr
030	Rücktrittsgelder / Ruhegehälter
581	Gesetzliche Fürsorge
410	Pflegeheim
330	Parkanlagen / Wanderwege
100	Vormundschaftswesen
259	Andere allgemeinbildende Schulen
210	Primarschule
212	Realschule
310	Denkmalpflege / Heimatschutz
580	Allgemeine Fürsorge
230	Lehrlingswesen

In einem nächsten Schritt musste diese Liste in verschiedener Hinsicht bereinigt werden.

- Der Bereich 020 Gemeindeverwaltung umfasst beinahe die gesamte Verwaltungstätigkeit im engeren Sinn. Diese Position ist sinnvoll für kleine Gemeinden, wo all diese Aufgaben von wenigen Personen ausgeführt werden. Bei einer Stadt von der Grösse Luzerns umfasst dieser Aufgabenbereich aber viel zu viele und zu unterschiedliche Tätigkeiten, als dass auf dieser Ebene ein sinnvoller Vergleich möglich wäre. Es musste daher geprüft werden, welche konkreten Aufgaben in Luzern unter dem Code 020 laufen, und anschliessend musste jede dieser Aufgaben separat untersucht werden. Aus diesem Grund wurden innerhalb des Bereichs 020 auch relativ kleine und "unproblematische" Aufgabenfelder untersucht. Somit entfiel die Position 020 als Ganzes. An deren Stelle wurde die Liste um die folgenden Untersuchungsbereiche erweitert, wobei um der Vergleichbarkeit mit den Gemeinden willen auch noch eine Position aus der funktionalen Gliederung 790 (Raumordnung) aufgenommen wurde.

020	Direktionsstab BD
020	Einwohnerkontrolle
020	Finanzaufsicht
020	Finanzverwaltung
020	Hochbauamt
020	Informatik
020	Kommunikation / Marketing
020	Liegenschaftsverwaltung
020	Personalamt
020	Stadtarchiv
020	Stadtkanzlei
790	Stadtplanungsamt
020	Stadtpräsidium
020	Steueramt
020	Telefonzentrale
020	Zivilstandsamt

- Die Kontierung im Bereich Kultur ist in den verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich. Ein Vergleich des in der Stadt Luzern separat ausgewiesenen Bereichs 302 (Theater, Konzerte) allein würde daher irreführende Resultate liefern. Daher wurde der gesamte Bereich 300 (Kulturförderung) einbezogen, wobei ein Vergleich am besten mit der folgenden Aufteilung möglich ist:

300	Kulturförderung / Gemeindebibliothek
300	Kulturförderung / Museen
300	Kulturförderung / Übriges

- Ebenfalls uneinheitlich ist die Buchungspraxis im Schulbereich, weil Primarschule und Kleinklassen beziehungsweise Real- und Sekundarschule teilweise getrennt, teilweise aber zusammen ausgewiesen werden. Um einen Vergleich zu ermöglichen, werden die Kleinklassen bei der Primarschule berücksichtigt, und der Bereich 212 umfasst die gesamte Oberstufe (Real- und Sekundarschule). Dabei zeigt sich, dass die Stadt Luzern bei der Volksschule insgesamt eine unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Belastung aufweist. Dies ist aber ausschliesslich darauf zurückzuführen, dass der Anteil der Schulkinder an der Bevölkerung bedeutend kleiner ist als in den Vergleichsgemeinden. Der Schulbereich soll gleichwohl untersucht werden, weil es sich um eine der Hauptaufgaben der Stadt handelt und weil letztlich die Kosten pro SchülerIn relevant sind und nicht jene pro Kopf der Bevölkerung.
- Eine unterschiedliche Kontierungspraxis machte schliesslich auch im Bereich Gemeindestrassen eine differenzierte Betrachtung erforderlich (vgl. unten 5.1).
- Der Bereich 030 (Rücktrittsgelder / Ruhegehälter) wurde zurückgestellt, weil hier infolge der geplanten Neuordnung der Finanzierung der Pensionskasse grössere Veränderungen bevorstehen (vor allem bei den Teuerungszulagen), sodass ein Vergleich auf der bisherigen Basis wenig aussagekräftig wäre.

3.2 Datenerhebung und Auswertung

Nachdem die zu vergleichenden Bereiche festgelegt waren, konnte mit der Erhebung der Daten begonnen werden. Diese erfolgte aufgrund einer Befragung der einzelnen Dienststellen und der Partnergemeinden und -städte. Es wurde ein Formular entwickelt, mit dem für alle Bereiche die folgenden Angaben erhoben wurden:

- untersuchter Bereich und betroffene Dienststellen
- qualitative Beschreibung des Aufgabenbereichs und allfälliger Teilaufgaben
- Abgrenzung des Aufgabenbereichs: Ausschluss von Teilaufgaben, die von der entsprechenden Dienststelle wahrgenommen werden, sachlich aber zu einer anderen Aufgabe gehören sowie umgekehrt Einschluss von Aufgaben, die von anderen Dienststellen zu Gunsten der untersuchten Aufgabe wahrgenommen werden
- ausgewählte Leistungskennzahlen
- eingesetztes Personal
- Kosten der Aufgabenerstellung - unter Berücksichtigung der oben erwähnten Aufgabenabgrenzung sowie teilweise der Kostenarten
- ergänzende Bemerkungen

Diese Formulare wurden für alle 34 Bereiche sowohl in der Stadt Luzern als auch in den Gemeinden Kriens und Emmen ausgefüllt. Für ausgewählte Aufgabenbereiche, bei denen es wichtig ist, auch über Daten anderer Städte zu verfügen, wurden die Formulare auch von den Partnerstädten ausgefüllt. Nach einer ersten Auswertung der eingegangenen Daten waren bei zahlreichen Bereichen Rückfragen und weitere Abklärungen nötig, die wiederum mittels standardisierter Fragebogen vorgenommen wurden.

Anschliessend wurden die Ergebnisse in Tabellenform nebeneinander gestellt. Schliesslich wurde für jeden Bereich ein Auswertungsformular zuhanden des Stadtrates erstellt. Darauf sind die wichtigsten Kennzahlen sowie die aus der Erhebung eruierbaren Begründungen für allfällige Mehrbelastungen festgehalten.

Diese Auswertungen wurden zunächst bei den betroffenen Dienstabteilungen sowie bei allen Partnergemeinden und -städten zur Vernehmlassung gegeben. Die Städte und Gemeinden hatten die Möglichkeit, ihre Daten nochmals zu überprüfen und gegebenenfalls Korrekturen anzubringen. Die Dienstabteilungen in der Stadt Luzern hatten darüber hinaus die Möglichkeit, einen Kommentar zum Leistungsvergleich aus ihrer Sicht zu verfassen. Diese Kommentare wurden dem Stadtrat zusammen mit den Auswertungen zugestellt.

Die wichtigsten Ergebnisse zu den einzelnen Bereichen und zur Untersuchung insgesamt fasst der Stadtrat im vorliegenden Bericht zusammen. Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission haben zudem die Möglichkeit, in die detaillierten Auswertungsformulare Einsicht zu nehmen, wobei die Zahlen der Partnerstädte - auf deren Wunsch hin - anonymisiert wurden.

3.3 Qualität der Daten und Auswertungen

Mit dem gewählten Vorgehen ist es möglich, Daten zu gewinnen, die wesentlich genauer und verlässlicher sind, als wenn die Vergleiche nur auf den statistischen Zahlen beruhen würden. Dadurch lassen sich auch bessere Aussagen über die Ursachen von Mehrbelastungen machen. Gleichwohl ist auch auf die Grenzen und Schwierigkeiten des gewählten Vorgehens hinzuweisen.

- Die Daten beruhen noch immer auf einem recht groben Vergleich. Das gewählte Vorgehen genügt nicht den Anforderungen, die an ein eigentliches Benchmarking gestellt werden müssen. Ein Benchmarking erfordert wesentlich mehr Zeit und Detailarbeit. Beispielsweise könnten Vergleiche auf Grund einer standardisierten Kostenrechnung deutlich präzisere Aussagen erlauben. Vom Aufbau eines solchen Instruments ist man in der Schweiz aber noch weit entfernt. Daher dürfen die Daten nicht überinterpretiert werden, sie bewegen sich in einem relativ grossen Unsicherheitsbereich. Der relativ grobe Erhebungsraster und unterschiedliche Strukturen, Aufgaben und Vorgehensweisen bei den beteiligten Partnern sind dafür verantwortlich.
- Die unerlässliche Beschränkung des Vergleichs auf jene Bereiche, welche gemäss den Zahlen der Statistik die grössten Abweichungen aufweisen, birgt verschiedene Gefahren in sich. Einerseits fallen möglicherweise kleinere Aufgabenbereiche ausser Betracht, bei denen aber auch Optimierungspotenziale bestehen können. Andererseits ist es auch möglich, dass in Bereichen Handlungsspielräume bestehen, bei denen der Vergleich für Luzern günstig ausfällt. Obwohl die Auswahl der zu untersuchenden Bereiche systematisch erfolgte, darf sie nicht dazu führen, dass Aufgabenbereiche, die nicht berücksichtigt wurden, aus dem Blickfeld geraten, wenn es darum geht, Möglichkeiten für Optimierungen oder für einen Leistungsabbau zu suchen.

Die Grenzen und Defizite des gewählten Vorgehens ändern aber nichts an der Tatsache, dass so bedeutend bessere Daten gewonnen werden konnten als bei einer Beschränkung auf die Zahlen der amtlichen Statistiken. Die zweifelsohne gewichtigen Probleme, welche den Vergleichen anhaften, dürfen nicht zur Annahme verleiten, diese hätten überhaupt keine Aussagekraft. Das Ideal einer vollständigen Vergleichbarkeit ist nie zu erreichen. Der Hinweis auf die Nicht-Vergleichbarkeit ist in diesem Sinne ein Killer-Argument, mit dem die Notwendigkeit, aus Vergleichen Konsequenzen zu ziehen, immer bestritten werden kann. Demgegenüber ist festzuhalten, dass sich auf Grund der erhobenen Daten sehr wohl verantwortbare und gut begründete Aussagen machen lassen. Nur müssen diese Schlussfolgerungen auf der gleichen "Genauigkeitsebene" sein wie die Daten selber. Sie dürfen nicht mehr Genauigkeit vortäuschen, als effektiv vorliegt. Hier bedeutet dies, dass oft nur qualitative und tendenzielle Aussagen möglich sind, und dass nicht nur isolierte Aussagen zu einzelnen Bereichen gemacht werden sollten, sondern diese im Zusammenhang mit den Ergebnissen aus anderen Bereichen in vergleichbarem Kontext gesehen werden müssen. Bei der folgenden Darstellung der Ergebnisse des Leistungsvergleichs wird diesen Grundsätzen Rechnung getragen.

4 Ergebnisse und Massnahmen im Überblick

In diesem Abschnitt sollen die Ergebnisse des Leistungsvergleichs sowie mögliche Massnahmen zur Überwindung der festgestellten Probleme *im Überblick* dargestellt werden. Dieses Vorgehen erlaubt es, von Anfang an den Blick auf die zentralen Probleme und Thesen zu lenken und nicht vor lauter Bäumen den Wald aus den Augen zu verlieren. Abschnitt 5 mit den detaillierten Ergebnissen aus den einzelnen Untersuchungsbereichen fungiert dann einerseits als Beleg, andererseits als Konkretisierung der im Abschnitt 4 thesenartig aufgeführten Ergebnisse und Massnahmenvorschläge.

4.1 Ergebnisse

Die Ergebnisse der Leistungsvergleiche können grob mit den folgenden Kernaussagen zusammengefasst werden:

- 1. Die Detailuntersuchungen bestätigen, dass Luzern in den meisten Aufgabenbereichen eine relativ hohe Pro-Kopf-Belastung aufweist.**

Diese Aussage mag trivial erscheinen, erfolgte doch schon die Auswahl der zu untersuchenden Bereiche nach dem Kriterium der Mehrbelastung. Immerhin zeigt sich aber, dass auch die Detailuntersuchungen die Aussagen der Statistiken bestätigen. Bei allen Problemen, welche den statistischen Zahlen anhaften, geben sie also ein zutreffendes Bild von der Ausgabenbelastung in der Stadt Luzern.

2. **Daraus lässt sich nicht folgern, die Stadt Luzern sei "zu teuer" (im Sinne von ineffizient). Es steht aber fest, dass Luzern viele und relativ kostspielige Leistungen erbringt.**
3. **Ein nicht unbeträchtlicher Teil der Pro-Kopf-Mehrbelastung in Luzern lässt sich auf strukturelle Gründe zurückführen.**

Strukturelle Gründe liegen dort vor, wo Luzern - aus Gründen der Zusammensetzung der Bevölkerung oder wegen der zentralörtlichen Funktion der Stadt - eine Leistung in einem grösseren Umfang (gemessen an der Bevölkerungszahl) erbringt oder erbringen muss als andere Gemeinden. Die Mehrbelastung der Stadt basiert somit auf einem "Mengeneffekt", während sich die Kosten pro Leistungseinheit oft in der gleichen Grössenordnung bewegen wie in anderen Gemeinden.

4. **Ein weiterer Teil der Pro-Kopf-Mehrbelastung in Luzern lässt sich auf die abnehmende Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten zurückführen, welche dazu geführt hat, dass Luzern heute eine verhältnismässig kleine Stadt ist.**

Zahlreiche Aufgaben können in einer Stadt nicht mehr gleich (einfach) erbracht werden wie in einer kleineren Gemeinde. Wenn die Leistungserbringung sich aber einmal an städtischen Verhältnissen ausrichten muss, so macht es in verschiedenen Aufgabenfeldern wenig Unterschied, ob die Stadt zehn-, zwanzig- oder dreissigtausend Einwohner mehr oder weniger hat. Mit anderen Worten: Die Kosten haben sich in verschiedenen Aufgabenbereichen in den vergangenen Jahrzehnten nicht der sinkenden Bevölkerung angepasst (Kostenremanenz). Teilweise ist eine solche Anpassung aus der Natur der Sache heraus gar nicht möglich, teilweise ist sie einfach faktisch nicht erfolgt. Die beschriebene Problematik lässt sich sowohl bei Infrastrukturaufgaben als auch bei Kernaufgaben der Verwaltung feststellen.

5. **Weitere Mehrbelastungen sind darauf zurückzuführen, dass die Stadt Luzern in bestimmten Bereichen bewusst Akzente setzen und Mehrleistungen erbringen will.**

Die davon betroffenen Aufgaben stehen oft in einem Zusammenhang mit dem Selbstverständnis Luzerns als Zentrumsstadt der Zentralschweiz. Es handelt sich somit in der Regel um Aufgaben, die bereits im ersten Berichtsteil im Abschnitt über die Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen angesprochen wurden.

6. **Schliesslich wird ein Teil der Mehrbelastungen dadurch erklärt, dass in einigen Bereichen auch die Kosten pro Leistung deutlich höher sind als bei den Vergleichspartnern.**

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein grosser Teil der festgestellten Mehrbelastungen damit zusammenhängt, dass die Stadt Luzern in gewissem Sinne "zu klein" geworden ist.

Massgebend für diese Aussage ist nicht in erster Linie die absolute Bevölkerungszahl, sondern das Finanzierungspotenzial, welches sowohl durch die Bevölkerungsgrösse als auch die Bevölkerungszusammensetzung definiert wird. Die Abnahme der Bevölkerung und die soziodemographischen Verschiebungen haben dazu geführt, dass die absolute Steuerkraft der Stadt Luzern (entspricht dem Jahressteuerertrag einer Steuereinheit) heute noch knapp einen Viertel zur gesamten Steuerkraft des Kantons beiträgt. Im Jahr 1980 betrug dieser Wert noch knapp ein Drittel. Die Aufgaben, welche die Stadt erbringen muss oder will, stehen damit in einem zunehmend ungünstigeren Verhältnis zum Finanzierungspotenzial. Die Kreise der Nutzniessenden und der Finanzierenden sind immer weniger deckungsgleich. Gleichzeitig lassen sich diese Effekte in vielen Bereichen nur schwer quantifizieren, und die Möglichkeiten, dieses Ungleichgewicht über die verbesserte Abgeltung zentralörtlicher Leistungen zu korrigieren, sind unterdessen zu einem grossen Teil ausgeschöpft. Somit kommt die Stadt nicht umhin, in der Definition des eigenen Leistungsangebots vermehrt der Tatsache der klein gewordenen Stadt Rechnung zu tragen. Die mit diesem Stichwort der "kleinen Stadt" verbundenen demografischen, sozialen und ökonomischen Veränderungen führen einerseits zu den oben erwähnten strukturellen Problemen: Betrachtet man zum Beispiel die Agglomeration als Ganzes, so sind manche der Besonderheiten, welche die soziodemografischen Strukturen der Stadt kennzeichnen, viel weniger auffällig (Anteil ältere Menschen, Schulkinder, Einpersonenhaushalte usw.). Weitere Abweichungen stehen - wie gesagt - direkt im Zusammenhang mit der abnehmenden Bevölkerung bzw. mit der damit einhergehenden Kostenremanenz. Schliesslich sind aber auch jene Abweichungen, die auf bewusste Akzentsetzungen zurückzuführen sind, in diesem Zusammenhang zu sehen: Je kleiner eine Stadt ist (und je mobiler gleichzeitig die Bevölkerung der umliegenden Gemeinden und Kantone wird), desto grösser werden die Spillovers, die sich in Bereichen wie beispielsweise der Kultur ergeben.

4.2 Massnahmen

Wird das Ziel verfolgt, die Ausgabenmehrbelastung der Stadt Luzern im Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden zu reduzieren, so sind unterschiedliche Massnahmen zu ergreifen je nachdem, auf welche Ursachen einzelne Mehrbelastungen zurückzuführen sind. Dabei versteht es sich von selbst, dass die beschriebenen Ursachen - und somit auch die zu ergreifenden Massnahmen - sich im Einzelfall oft nicht exakt voneinander abgrenzen lassen, sondern es vielmehr zahlreiche Überschneidungen und Wechselwirkungen gibt.

Liegen vorwiegend **strukturelle Gründe** für die Mehrbelastung vor, so sind die direkten und kurzfristigen Möglichkeiten zur Einflussnahme gering. Mittelfristig ist hier auf Lösungen im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und mit dem neuen Finanzausgleich im Kanton hinarbeiten (Folgeprojekte von Luzern '99). Aufgaben, bei denen einzelne Gemeinden aus strukturellen Gründen stark mehrbelastet sind, sollen

entweder zu kantonalen oder doch regionalen Aufgaben werden, oder aber der Mehrbelastung soll bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs Rechnung getragen werden.

Liegen die Gründe für die Mehrbelastung stark in der **Kostenremanenz bei sinkender Bevölkerung** der Stadt, bieten sich verschiedene Handlungsmöglichkeiten an:

- Durch eine Kombination von Massnahmen (z.B. Umfang und Struktur des Wohnraumangebots) kann versucht werden, die Bevölkerungszahl wieder anwachsen zu lassen.
- Durch vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden können für bestimmte Aufgabenbereiche optimalere Betriebsgrössen angestrebt werden.
- Durch die Reduktion von Aufgaben können bestimmte Bereiche der sinkenden Bevölkerung angepasst werden.

Ist die Mehrbelastung auf **bewusste Akzentsetzung und Mehrleistung** zurückzuführen, so kann ein (politischer) Entscheid über den gewünschten Umfang solcher Leistungen zu Veränderungen führen. Ergänzend dazu können alternative Finanzierungsformen für die fraglichen Leistungen gesucht werden, insbesondere wenn sie deutliche Spillover aufweisen (vgl. Berichtsteil 1; Abschnitt 6).

Ein (politischer) Entscheid über den gewünschten Leistungsumfang ist auch in jenen Bereichen möglich, die im Vergleich an sich gut abschneiden, bei denen aber für die Definition des Leistungsumfangs relativ grosse Handlungsspielräume bestehen. Es darf also nicht vergessen werden, dass eine Reduktion der Gesamtbelastung auch dadurch möglich ist, dass bei **Bereichen, die an sich bei Vergleichen gut dastehen**, weitere Verbesserungen bzw. Leistungseinschränkungen realisiert werden.

Ist eine Mehrbelastung (auch) darauf zurückzuführen, dass die **Kosten pro Leistung überdurchschnittlich hoch** sind, so ist zu prüfen, ob und wie die Abläufe der Leistungserstellung optimiert werden können.

Wenn oben gesagt wurde, dass ein Grossteil der Abweichungsbegründungen damit im Zusammenhang steht, dass die Stadt "zu klein" geworden ist, so muss bei der Prüfung möglicher Massnahmen festgestellt werden, dass sich an dieser Tatsache kurz- und mittelfristig relativ wenig ändern lässt. Gemeindefusionen, die zu einer grösseren Stadt mit einer ausgeglicheneren Bevölkerungsstruktur führen würden, scheinen in absehbarer Zeit in der Agglomeration kein Thema zu sein. Ein Anstieg der Bevölkerung in der Kernstadt selber ist zwar möglich, insbesondere weil in naher Zukunft im Bereich des Wohnungsbaus wichtige Schritte erfolgen werden (Wohnen in Tribschen, Oberlöchli), jedoch wird ein solcher Anstieg langsam erfolgen und sicher nicht den ganzen Bevölkerungsrückgang der letzten Jahrzehnte wettmachen. In Teilbereichen schliesslich lässt sich durch sinnvolle Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen eine optimalere Betriebsgrösse erreichen (ARA, KVA, öffentlicher Verkehr, Zivilschutz).

Darüber hinaus wird es aber auch unerlässlich sein, dass sich der Umfang der erbrachten Leistungen und die damit verbundenen Kosten der Grösse der Stadt und ihrer Finanzkraft anpassen und also reduzieren müssen. Wenn sich die strukturell vorgegebene Steuerkraft nur langfristig beeinflussen lässt, und wenn andererseits der Steuerfuss wegen der heute schon hohen Steuerbelastung (besonders im Quervergleich in der Region) nicht weiter erhöht werden kann, so bleibt nur eine Anpassung der Ausgabenbelastung. Eine gewisse Bescheidenheit ist also unabdingbar. Zu einem ähnlichen Schluss kam die Studie "Stadt im Gleichgewicht", welche im Jahr 1996 von der Firma Prognos AG erarbeitet wurde. Die strukturellen Schwierigkeiten, die sich nur sehr langsam abbauen lassen, führen gemäss der Studie dazu, dass "das Ziel eines langfristigen Haushaltsgleichgewichts (...) in der Stadt Luzern auf längere Sicht nur unterhalb des gesamtschweizerischen Wohlstandsniveaus erreicht werden" kann (Seite 53). Im vergangenen Jahrzehnt konnte der gewohnte Standard über weite Strecken gehalten werden, allerdings war der Preis dafür eine höhere Steuerbelastung (bei konsolidierter Betrachtung der beiden Gemeinden) und eine höhere Verschuldung. Es ist klar, dass dies kein langfristig gangbarer Weg ist.

Gleichwohl muss es möglich bleiben, dass in strategisch wichtigen Feldern auch Mehrleistungen erbracht werden. Um dies mit den Erfordernissen eines längerfristig stabilen Finanzhaushalts in Einklang zu bringen, sind - neben den oben erwähnten Massnahmen - die beiden folgenden Minimalbedingungen einzuhalten:

- Neue Aufgaben dürfen nur übernommen werden und bestehende Aufgaben dürfen nur ausgebaut werden, wenn die Finanzierung sichergestellt ist, sei es durch spezifische Einnahmen oder durch Kompensation bei anderen Ausgaben.
- Bestehende Aufgaben müssen regelmässig überprüft werden, sowohl hinsichtlich der Effizienz als auch hinsichtlich der Frage, ob sie weiterhin im bisherigen Umfang nötig oder erwünscht sind. In diesem Zusammenhang sind auch regelmässige Vergleiche mit anderen Gemeinwesen von grossem Wert. Eine Institutionalisierung von Benchmarks ist daher dort anzustreben, wo die Voraussetzungen dafür günstig sind und eine Realisierung mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

Werden diese beiden Prinzipien eingehalten, sollte es möglich sein, eine langfristig ausgerichtete Haushaltspolitik zu führen, welche der strukturellen Situation der Stadt Luzern Rechnung trägt und welche in der Regel auf "Notmassnahmen" in schlechteren Zeiten verzichten kann.

5 Ergebnisse und Massnahmen im Einzelnen

Im Folgenden sollen die Ergebnisse aus dem Vergleich der untersuchten Aufgabenbereiche im Einzelnen dargestellt werden. Dabei dienen diese Ergebnisse einerseits als Beleg für die unter 4.1 aufgestellten Thesen. Andererseits sollen in diesem Zusammenhang auch die unter 4.2 aufgelisteten Massnahmen konkretisiert werden.

Eine ungeordnete Präsentation der untersuchten Aufgabenbereiche macht wenig Sinn. Einerseits müssen Aussagen zu bestimmten Bereichen - wie bereits erwähnt - oft im Kontext gesehen werden mit Aussagen zu verwandten Bereichen. Andererseits soll eine gewisse Systematisierung der Darstellung auch unterstreichen, dass es darum geht, grundsätzliche Probleme der überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung zu lösen, und nicht darum, einzelne Aufgabenbereiche quasi an den Pranger zu stellen.

Daher erfolgt bei der Darstellung der Resultate eine Gruppierung der Aufgabenbereiche. Als Kriterium für die Gruppierung dient einerseits die Frage, ob ein Vergleich mit anderen Städten oder mit anderen Kantonsgemeinden aussagekräftiger ist, andererseits wird unterschieden, ob in einem Bereich gut definierbare Leistungszahlen vorhanden sind oder nicht und ob es sich um eine Frontaufgabe handelt oder nicht. Es zeigt sich, dass bei den verschiedenen so gebildeten Gruppen jeweils unterschiedliche Begründungen für allfällige Mehrbelastungen im Zentrum stehen. Die Zuweisung zu einer Gruppe ist nicht für jeden Aufgabenbereich eindeutig; selbstverständlich gibt es Grenzfälle, bei denen so oder anders entschieden werden könnte.

In dieser zusammenfassenden Darstellung müssen das Datenmaterial und die erläuternden Hinweise notgedrungen sehr stark verdichtet werden, da sonst der Bericht viel zu ausführlich würde. Alle Zahlen und Hinweise basieren aber auf den weit umfangreicheren Auswertungen, die zu den einzelnen Bereichen erarbeitet wurden. Die gesamte Dokumentation der Auswertungen, welche auch den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission zur Verfügung steht, bildet für den Stadtrat die Basis für die Aussagen im vorliegenden Bericht.

Die folgenden Tabellen, welche die Resultate aus den einzelnen Bereichen zusammenfassen, enthalten die folgenden Informationen, wobei aus inhaltlichen Gründen nicht in allen Tabellen sämtliche Angaben sinnvoll sind.

- untersuchte Aufgabe
- Nettoaufwand für diese Aufgabe gemäss Erhebungsbogen: diese Zahl dient dazu, die Gröszenordnung einer Aufgabe anzugeben: eine bestimmte prozentuale Mehrbelastung hat natürlich in einem kleinen Aufgabengebiet nicht die gleiche Bedeutung wie in einem sehr grossen Bereich. Die angegebene Zahl findet sich in der Regel so in keiner Jahresrechnung. Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, mussten auf den Erhebungsbögen diverse Abgrenzungen vorgenommen werden.
- Abweichung der Pro-Kopf-Belastung: Es wurde einerseits die Pro-Kopf-Belastung von Luzern berechnet, andererseits der Durchschnitt aus der Pro-Kopf-Belastung von Kriens und Emmen (bei Gemeindevergleichen) bzw. der Durchschnitt der Vergleichsstädte (bei Städtevergleichen). In der Tabelle wird angegeben, um wie viel Prozent die Pro-Kopf-Belastung der Stadt von diesem Durchschnitt abweicht.
- Definition der Leistungszahl: Es wird festgehalten, welche Leistungszahl für den untersuchten Bereich in der Tabelle ausgewiesen wird.
- Abweichung der Leistungszahl: Es wurde mit der Leistungszahl die gleiche Rechnung durchgeführt wie oben für die Abweichung der Pro-Kopf-Belastung beschrieben.
- Bemerkungen

Kurze Kommentare folgen jeweils im Anschluss an die einzelnen Tabellen.

5.1 Frontaufgaben im Gemeindevergleich

Bei dieser Gruppe handelt es sich um Aufgabenbereiche, bei denen relativ gut mess- und quantifizierbare Leistungen direkt an eine einzelne Leistungsbezügerin oder einen einzelnen Leistungsbezüger erbracht werden. In der Regel werden diese Leistungen auf Grund von Gesetzen oder Vereinbarungen und Standards erbracht. Andere Kantonsgemeinden sind daher geeignete Vergleichspartner.

5.1.1 Vergleichsdaten

Aufgabe	Nettoaufwand	Abweichung pro Kopf	Leistungszahl	Abweichung Leistungszahl	Bemerkungen
Gesetzliche Fürsorge	12,4 Mio.	36%	fehlt	fehlt	Kantonale Fallstatistik existiert nicht. Es fehlt daher die Basis für die Definition einer Leistungszahl
Vormundchaftswesen	3,7 Mio.	134%	Nettokosten pro Massnahme	27%	Kosten pro Massnahme: Anzahl Massnahmen bereinigt, damit unterschiedlicher Anteil der Massnahmen mit Privatvormündern approximativ berücksichtigt wird
Betagenzentren	2,9 Mio.	8%	Bruttokosten pro Pfllegetag	1%	
Schule: Primarstufe	19,3 Mio.	-12%	Bruttokosten pro Schülerln	21%	
Schule: Oberstufe	6,9 Mio.	-42%	Bruttokosten pro Schülerln	0%	
Gemeindebibliothek	0,9 Mio.	29%	Bruttokosten / Ausleihung	-17%	
Einwohnerkontrolle	0,7 Mio.	92%	Nettokosten pro An- oder Abmeldung	68%	Abweichung Bruttokosten pro An- oder Abmeldung: 0%
Zivilstandsamt	0,3 Mio.	-43%	Nettokosten pro Handlung	- 80%	
Regionalverkehr / Agglomerationsverkehr	11,3 Mio.	62%	Kosten pro Kurskilometer auf Gemeindegebiet	-40%	Leistungszahl ist problematisch, da sie die Herkunft der Fahrgäste nicht berücksichtigt
Gemeindestrassen	3,5 Mio.	-10%	Bruttokosten pro m ²	-30%	
Steueramt	2,4 Mio.	71%	Bruttokosten pro Veranlagung	36%	

5.1.2 Erläuterungen

Im Bereich der **gesetzlichen Fürsorge** wurde bislang keine kantonale Statistik aufgebaut. Dies hat dazu geführt, dass in den drei Vergleichsgemeinden die Sozialhilfefälle nicht nach einheitlichen Kriterien erfasst werden. Daher besteht zurzeit keine Klarheit über die Grundlagen von Leistungserhebungen. Auch ohne genauere Daten ist aber unbestritten, dass aus Gründen der Bevölkerungsstruktur höhere Belastungen pro Kopf der Bevölkerung für Zentrumsstädte im Sozialbereich üblich sind. - Die Bürgergemeinde hat sich an einem Vergleich beteiligt, welcher von acht Städten im Rahmen der Städteinitiative "Ja zur sozialen Sicherung" in Auftrag gegeben wurde. Die Bürgergemeinde hat im Juli über die Ergebnisse dieser Studie informiert. Auch bei diesem Vergleich erwies es sich als schwierig, hinreichend vergleichbare Daten bei den beteiligten Städten zu erheben. Als Resultat der Studie ergab sich unter anderem, dass Luzern die tiefste Sozialhilfedichte von allen am Vergleich beteiligten Städten aufweist (2,2%). Die Bruttobelastung pro Fall liegt relativ hoch, was aber teilweise auf eine abweichende Buchungspraxis im Kanton Luzern zurückzuführen ist. Bei den Nettoausgaben pro Fall erreichte Luzern zusammen mit Basel den tiefsten Wert. Jedoch weist die Studie darauf hin, dass die Daten für diese Kennziffer noch zahlreiche Mängel aufweisen, so dass zuverlässige Schlussfolgerungen noch nicht möglich sind. Einen deutlichen Hinweis auf die zentralörtliche Funktion der Stadt liefert die Tatsache, dass über ein Viertel der Neuzugänge an Personen, die Sozialhilfe beziehen, erst seit maximal sechs Monaten in der Stadt wohnen. - Auch wenn die bisherigen Ergebnisse dieser Städtestudie wichtige Erkenntnisse liefern, bleibt der Aufbau einer kantonalen Statistik in diesem Bereich eine dringende Erfordernis. Weil nur innerhalb des Kantons die Sozialhilfe auf den genau gleichen rechtlichen Grundlagen basiert, sind Vergleichsmöglichkeiten unter den Kantonsgemeinden unerlässlich.

Im Bereich des **Vormundchaftswesens** zeigen sich deutlich die Auswirkungen struktureller Gegebenheiten auf die Pro-Kopf-Belastung. In Luzern ist für 14 von Tausend EinwohnerInnen eine vormundschaftliche Massnahme erlassen; in den Vergleichsgemeinden liegt dieser Wert nur bei 8 bis 9. In der Gemeinde Kriens wird zudem ein weit grösserer Anteil der Massnahmen von Privatvormündern geführt als in den anderen beiden Gemeinden.

Bei den **Betagtenzentren** liegen die Bruttokosten pro Kopf der Bevölkerung um 50% über dem Durchschnitt der Vergleichsgemeinden. Weil die Finanzierung aber zu einem überwiegenden Teil über die Heimtarife erfolgt, ist die Abweichung bei der Nettobelastung wesentlich geringer. Die hohen Bruttokosten (pro Kopf der Bevölkerung) sind ihrerseits darauf zurückzuführen, dass das Bettenangebot (bezogen auf die Gesamtbevölkerung) in Luzern deutlich höher ist. Dies wiederum ergibt sich aus der Tatsache, dass der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung in Luzern deutlich höher ist (Personen über 80 Jahre: Luzern 6,9%; Emmen 2,9%; Kriens 3,5%). Die Kosten pro Pflage-tag sind in etwa gleich hoch wie in den Vergleichsgemeinden.

Im Bereich der **Volksschule** weist die Stadt bei der Pro-Kopf-Zahl eine unterdurchschnittliche Belastung auf. Dies ist auf den wesentlich kleineren Anteil schulpflichtiger Kinder an der Gesamtbevölkerung zurückzuführen. Die Mehrbelastung pro SchülerIn, die sich auf der Primarstufe feststellen lässt, ist teilweise auf die unterschiedliche Dienstaltersstruktur des Lehrkörpers zurückzuführen: in Luzern ist ein weitaus grösserer Anteil der Lehrkräfte in den höchsten Lohnklassen eingereiht als in den Vergleichsgemeinden. Da in diesem Bereich auch die Kleinklassen mitberücksichtigt wurden, wirkt sich ferner aus, dass der Anteil der (teureren) Kleinklassen an der Gesamtheit aller Abteilungen in Luzern um rund 5 Prozentpunkte höher liegt.

Bei der **Gemeindebibliothek** ist die Mehrbelastung pro Kopf ausschliesslich auf die höheren Frequenzen in Luzern zurückzuführen: die Ausleihungen pro Kopf der Bevölkerung liegen höher als in den Vergleichsgemeinden. Dabei erfolgen viele Ausleihungen an Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt.

Werden bei der **Einwohnerkontrolle** die Bruttokosten pro An-/Abmeldung statt der Nettokosten als Leistungszahl genommen, so beträgt die Abweichung 0%. Die Unterschiede bei den Nettokosten pro Leistungseinheit sind also ausschliesslich ertragsseitig begründet. Es ist zu vermuten, dass Luzern die verrechenbaren Leistungen (insbesondere die als Leistungszahl erfassten An- und Abmeldungen) sehr kostengünstig erbringt, zusätzlich aber umfangreichere, nicht verrechenbare Leistungen aufweist (Zählungen, Bescheinigungen, Auskünfte usw.)

Beim **Zivilstandswesen** stellt man in Luzern aufgrund der Zentrumsfunktion (Lage der Spitäler, Bekanntheitsgrad für Trauungen) im Verhältnis zur Bevölkerung überproportionale Zivilstandsereignisse fest. Gleichwohl schneidet dieser Bereich im Vergleich zu den anderen Gemeinden sehr gut ab. Die Grösse der Amtsstelle (im Vergleich zu den anderen Gemeinden) ermöglicht es offenbar, die anfallenden Aufgaben sehr effizient zu erledigen.

Die Leistungsdichte beim **Regionalverkehr**, insbesondere beim **Agglomerationsverkehr**, ist in der Stadt wesentlich höher als in den Vergleichsgemeinden: während die Bevölkerung von Kriens und Emmen je rund 45% der Stadtbevölkerung beträgt, machen die auf ihrem Gemeindegebiet gefahrenen Kurskilometer nur 15% bzw. 18% der in Luzern gefahrenen Kilometer aus. Dadurch erklärt sich die höhere Pro-Kopf-Belastung. Die für die Stadt an sich vorteilhafte Leistungszahl ist mit grosser Vorsicht zu geniessen. Weil sie die Kosten nur auf die im jeweiligen Gemeindegebiet gefahrenen Kilometer bezieht, macht sie keinerlei Aussagen über die transportierten Personen. Es steht aber fest, dass viel mehr Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt auch Transportleistungen innerhalb der Stadtgrenzen beanspruchen, als dies umgekehrt der Fall ist. Die verfügbaren Daten erlauben es leider noch nicht, eine Leistungszahl zu konstruieren, welche sich an der Anzahl der BenutzerInnen und ihrer Herkunft orientiert.

Bei den **Gemeindestrassen** liegt die Bruttobelastung pro Kopf in der Stadt um 87% höher als in den Vergleichsgemeinden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Luzern - gemessen an der Bevölkerung - über weit mehr Strassen verfügt als die anderen Gemeinden. Es handelt sich hier also um eine Zentrumslast. Dies gilt besonders im Hinblick auf jene Strassen, die vom Verkehrsaufkommen und vor allem von ihrer Bedeutung her eigentlich als Kantonsstrassen einzuordnen wären, faktisch aber als Gemeindestrassen klassifiziert werden. Die Bruttobelastung pro m² dagegen liegt um 30% unter dem Durchschnitt: Die Kosten pro Leistungseinheit sind also tief. Der vorliegende Leistungsvergleich beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Laufende Rechnung. Die Investitionen sind somit nicht berücksichtigt, weshalb grössere Unterhaltungsprojekte im Bereich der Gemeindestrassen (z.B. Brückensanierungen) ausser Betracht bleiben. Ebenfalls unter dem Durchschnitt (10%) liegt die Nettobelastung pro Kopf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Luzern den Parkraum konsequent bewirtschaftet und dadurch höhere Erträge erzielen kann, welche dem Bereich Strassen gutgeschrieben werden. Allerdings werden dabei die Aufwendungen der Polizei nur insofern berücksichtigt, als es sich um die direkten Kosten für die Bewirtschaftung und Überwachung des Parkraumes handelt. Die übrigen Aufgaben der Verkehrspolizei dagegen werden nicht in diesem Bereich erfasst, obwohl sie natürlich ebenfalls in direkter Abhängigkeit stehen zum hohen Verkehrsaufkommen auf den Luzerner Strassen. Trotz eines für die Stadt günstigen Vergleichs beim Strassenunterhalt ist daher davon auszugehen, dass die Stadt überdurchschnittlich belastet ist, wenn sämtliche Kosten und Erträge des Individualverkehrs berücksichtigt wurden. Leider fehlen zurzeit noch die statistischen Grundlagen, um diese Frage im Detail klären zu können.

Der Bereich Gemeindestrassen ist andererseits ein Bereich, bei dem ein relativ grosser Handlungsspielraum besteht hinsichtlich der Festlegung des gewünschten Leistungsumfangs und der gewünschten Qualität. Er ist daher ein Beispiel für die weiter oben gemachte Aussage, wonach auch in jenen Bereichen Veränderungsmöglichkeiten bestehen können, die bei einem Vergleich an sich gut abschneiden.

Die höhere Anzahl Steuerpflichtiger bezogen auf die Wohnbevölkerung (infolge kleinerer Haushalte) erklärt rund die Hälfte der Mehrbelastung pro Kopf beim **Steueramt**. Bedeutende Veränderungen und Optimierungen werden sich in diesem Bereich im Zusammenhang mit der Umstellung auf die einjährige Steuerveranlagung ergeben.

5.1.3 Schlussfolgerungen

Bei den hier verglichenen Bereichen fällt auf, dass überall (Ausnahme Volksschule: Sonderfall infolge geringem Anteil schulpflichtiger Kinder an der Wohnbevölkerung) der Vergleich auf Basis der Leistungszahl für Luzern wesentlich besser ausfällt als der Vergleich auf Basis der Pro-Kopf-Zahl. Das bedeutet, dass ein grosser Teil der Mehrbelastung pro Kopf nicht darauf zurückzuführen ist, dass vergleichbare Leistungen zu höheren Kosten erbracht werden, sondern darauf, dass strukturelle Gegebenheiten dazu führen, dass mehr Leistungen erbracht werden müssen. Diese strukturellen Gegebenheiten lassen sich in allen untersuchten Bereichen recht klar identifizieren. Der Vergleich der Leistungszahlen im Ganzen zeigt, dass Luzern hier mit den anderen Gemeinden durchaus vergleichbar ist. Im Einzelnen gibt es aber gleichwohl Bereiche, die auch bei den Leistungszahlen grössere Abweichungen aufweisen.

Bei strukturell begründeten Mehrbelastungen ist eine kurzfristige Einflussnahme - wie erwähnt - schwierig. Mittelfristig sind hier Verbesserungen im Rahmen der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie im Rahmen des neuen Finanzausgleichs möglich. Ein (befristeter) Schritt in diese Richtung erfolgte mit der besseren Abgeltung der überdurchschnittlichen Belastung im Sozialbereich, welche vom Grossen Rat gutgeheissen worden ist. Bei Bereichen, welche auch bei der Leistungszahl deutliche Abweichungen aufweisen, können Detailuntersuchungen sinnvoll sein.

5.1.4 Massnahmen

Im Hinblick auf einen Abbau der überdurchschnittlichen Ausgabenbelastung der Stadt Luzern ergreift der Stadtrat auf Grund der Vergleichsresultate in den oben dargestellten Bereichen und aufgrund der entsprechenden Schlussfolgerungen die folgenden Massnahmen:

- Der Stadtrat setzt sich weiterhin dafür ein, dass bei der Ausgestaltung der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und des neuen Finanzausgleichs den strukturell bedingten Mehrbelastungen der Stadt (Kosten der Enge) gebührend Rechnung getragen wird.
- Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass der Kanton zusammen mit den Gemeinden eine aussagekräftige kantonale Sozialhilfestatistik erarbeitet.

- Der Stadtrat wird jene in diesem Kapitel dargestellten Aufgabenbereiche detaillierter untersuchen, die auch bei einem Vergleich der Leistungszahl um mehr als 20% vom Durchschnitt der beiden Vergleichsgemeinden abweichen. Konkret sollen die folgenden Fragen geklärt werden: Welche Gründe stehen hinter der Mehrbelastung pro Massnahme im Vor-mundschafswesen und welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen allenfalls im Zusammen-hang mit laufenden Projekten und mit dem Neuaufbau der Sozialdirektion? Welcher Anteil der Mehrbelastung bei der Primarschule ist auf die andere Dienstaltersstruktur beim Lehrkörper zurückzuführen und welche anderen Faktoren spielen allenfalls noch eine Rolle? Wie präsentiert sich der Vergleich beim Steueramt nach der Umstellung auf die ein-jährige Veranlagungsperiode und nach Abschluss der Optimierungen, die im Zusammen-hang mit diesem Projekt geplant sind? Welche Möglichkeiten bestehen bei der Einwohner-kontrolle, bisher unentgeltlich erbrachte Zusatzleistungen entweder zu verrechnen oder abzubauen? Je nach den Resultaten, welche diese Abklärungen ergeben, wird der Stadtrat anschliessend weitere Beschlüsse fassen.
- Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass im Rahmen der Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs eine weitergehende Entlastung der Stadt möglich wird, welche der Tatsache Rechnung trägt, dass ein grosser Teil der Transportleistungen auf städtischem Gebiet zu-gunsten von Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Stadt erfolgt. Konkret wird eine solche Entlastung nur möglich sein bei einem verstärkten Engagement von Bund und Kanton in diesem Bereich.

5.2 Frontaufgaben mit Leistungszahl im Städtevergleich

Auch bei dieser Gruppe handelt es sich um Aufgaben, bei denen verhältnismässig gut mess- und quantifizierbare Leistungen erbracht werden. Es handelt sich aber um Aufgaben, die von anderen Kantonsgemeinden nicht oder unter ganz anderen Voraussetzungen erfüllt werden als von der Stadt Luzern, oder aber um Aufgaben, bei denen die Erhebungsdaten der Gemein-den für einen Vergleich nicht ausreichen. Daher ist bei diesen Aufgaben der Vergleich mit den Partnerstädten zu wählen.

5.2.1 Vergleichsdaten

Aufgabe	Netto-aufwand	Abweichung pro Kopf	Leistungszahl	Abweichung Leistungszahl
Polizei *)	7,2 Mio.	27% (brutto!)	Polizisten pro 1000 Ein- wohner	34%
Stadtplanungsamt	1,2 Mio.	-23%	Nettokosten pro Baube- willigung	3%
Parkanlagen	3,8 Mio.	62%	Nettokosten pro m ²	-4%

*) auf Grund fehlender Daten konnte nicht mit drei, sondern nur mit zwei Partnerstädten verglichen werden

5.2.2 Erläuterungen

Bei der **Polizei** muss für die Pro-Kopf-Zahl auf die Bruttogrösse abgestellt werden, weil durch die sehr unterschiedliche Handhabung von Kantonsbeiträgen in den verglichenen Städten sonst ein verzerrtes Bild entsteht. Wiederum zeigt sich, dass die Mehrbelastung von Luzern auf einem Mengeneffekt beruht: pro Einwohner verfügt Luzern über ein Drittel mehr Polizisten; die Kosten pro Polizist sind dagegen nicht höher als in anderen Städten. Die höhere Polizeidichte resultiert daraus, dass Luzern mit einem hohen Pendleranteil, starkem Tourismus und der Zentrumsfunktion für die ganze Zentralschweiz spezielle Rahmenbedingungen hinsichtlich der Sicherheitserfordernisse aufweist.

Werden bei der **Stadtplanung** die Bruttokosten pro Baubewilligung als Leistungszahl genommen, liegt Luzern um 10% unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Aufgrund stark unterschiedlicher Organisationsstrukturen ist die Vergleichbarkeit in diesem Bereich erschwert. Die Zahlen zeigen aber, dass Luzern kostenmässig in der gleichen Grössenordnung liegt wie die anderen Städte.

Die Mehrbelastung im Bereich **Parkanlagen** resultiert wiederum aus einem Mengeneffekt: Pro Kopf der Bevölkerung wird in der Stadt Luzern bedeutend mehr Grünfläche unterhalten als in den Vergleichsstädten (9 m² pro Einwohner gegenüber 5 bis 6 m² in den anderen Städten). Der Unterhalt der Wanderwege wird in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich gehandhabt; es liegen keine Daten vor, die einen Vergleich dieses Teilbereichs ermöglichen würden.

5.2.3 Schlussfolgerung

Die Ergebnisse aus den Vergleichen der hier untersuchten Bereiche bestätigen deutlich die unter 5.1.3 gemachten Aussagen: die Pro-Kopf-Mehrbelastung resultiert nicht aus höheren Kosten pro Leistungseinheit, sondern daraus, dass - aus unterschiedlichen Gründen - im Verhältnis zur Bevölkerungszahl mehr Leistungen erbracht werden als in den verglichenen Gemeinden. Dabei sind die Bereiche Polizei und Parkanlagen / Wanderwege typische Beispiele für Aufgabenfelder, bei denen die Kosten wesentlich über (politische) Entscheide betreffend des gewünschten Leistungsumfangs gesteuert werden können. Es gibt nicht die "richtige" Anzahl Polizisten und nicht den "richtigen" Umfang und die "richtige" Qualität der Grünpflege in der Stadt. Jedoch existieren spezifische Rahmenbedingungen, die bei der Festlegung des Leistungsumfangs zu berücksichtigen sind. Die Sicherheitsbedürfnisse einer Stadt mit grossem Pendleranteil und ausgeprägten Zentrumsfunktionen sind anders geartet als in sonst vergleichbaren Städten, und an die Grünpflege werden in einer stark touristisch geprägten Stadt besondere Anforderungen gestellt.

5.2.4 Massnahmen

- Der Stadtrat schlägt dem Parlament vor, den gewünschten Leistungsumfang in jenen Bereichen zu überprüfen, bei denen für die Festlegung dieses Leistungsumfangs ein relativ grosser Handlungsspielraum besteht. Diese Diskussion wird für die Bereiche Parkanlagen / Wanderwege (aber auch für den Bereich Gemeindestrassen) sinnvollerweise im Zusammenhang mit der geplanten Ausdehnung des bestehenden Globalbudgets des Strasseninspektorats auf das gesamte Tiefbauamt geführt. Die Diskussion im Bereich Sicherheit kann separat oder im Rahmen der Behandlung des vorliegenden Berichts erfolgen.

5.3 Frontaufgaben ohne Leistungszahl im Städtevergleich

Die unter diesem Titel zusammengefassten Kulturaufgaben sind einerseits verwandt mit den unter 5.2 behandelten Bereichen, insofern - zumindest mittelfristig - ein grosser Handlungsspielraum besteht für die politische Fixierung des gewünschten Leistungsumfangs. Andererseits erweist es sich für diese Bereiche als wenig sinnvoll, nach einer umfassenden Leistungszahl zu suchen, weshalb auf den Vergleich einer Leistungszahl verzichtet wird. Dies soll nicht heissen, dass Effizienz- und Wirkungsüberlegungen in diesem Bereich a priori keinen Platz haben. Sie sind aber sicher noch diffiziler als in Bereichen, wo pro Person, pro m² usw. gerechnet werden kann. Aus diesem Grund sind sie im Rahmen des vorliegenden Leistungsvergleichs nicht zu realisieren.

5.3.1 Vergleichsdaten

Aufgabe	Nettoaufwand	Abweichung pro Kopf
Kultur / Museen	0,9 Mio.	-59%
Kultur / Übriges	15,6 Mio.	176%

5.3.2 Erläuterungen

Zu beachten ist, dass im Bereich Kultur - stärker als in anderen verglichenen Bereichen - auch die (hier grundsätzlich nicht behandelten) Investitionen der vergangenen Jahre ins Gewicht fallen. Würden Investitionen in der Höhe von rund 150 Mio. Franken mittels einer Annuität von 8% verzinst und amortisiert, würden jährlich zusätzliche Kosten in der Höhe von 12 Mio. Franken anfallen.

Im Vergleich zu den anderen Städten sind die hier ausgewiesenen Beiträge an **Museen** in Luzern eher bescheiden. Jedoch fallen in diesem Bereich weitere Leistungen, die nicht als direkte Beiträge aufscheinen, sehr stark ins Gewicht. Durch den Verzicht auf einen Baurechtszins und die Rückerstattung eines Teils der Billettsteuer wird das Verkehrshaus mit deutlich über 2 Mio. Franken zusätzlich unterstützt. Das Kunstmuseum wird durch Übernahme der Kapital- und Gebäudenebenkosten mit gegen 2 Mio. Franken unterstützt. Bei einer Berücksichtigung auch dieser kalkulatorischen Positionen belaufen sich die städtischen Leistungen in diesem Bereich also auf rund 5 Mio. Franken.

Luzern legt bei der Kulturförderung starkes Gewicht auf die Bereiche Musik und Theater, was in den Zahlen unter der Rubrik **Kultur / Übriges** deutlich wird. Als Zentrumsstadt ist Luzern Standort vieler kultureller Einrichtungen. Die gewichtigsten Beiträge in diesem Bereich sind mit Subventionsverträgen geregelt.

5.3.3 Schlussfolgerung

Die Ergebnisse in diesem Bereich widerspiegeln die grosse Bedeutung, welche Luzern der Kulturförderung beimisst. Im Vergleich mit anderen Städten wird auch die Schwerpunktsetzung innerhalb dieses Bereichs deutlich. Wie erwähnt ist auch in diesem Bereich der politische Entscheid über den Leistungsumfang ausschlaggebend für die Höhe der Kosten.

5.3.4 Massnahmen

- Im Finanzplan 1995-1998 hat der Stadtrat erstmals das Ziel formuliert, wonach die Ausgaben im Kulturbereich für einen Zeitraum von 10 Jahren (bis 2005) auf dem gegebenen Niveau zu stabilisieren sind. Der Stadtrat will an dieser Vorgabe festhalten. Das bedeutet konkret, dass die Kulturausgaben nur gemäss den auf Grund der jeweiligen Budgetvorgaben zulässigen Wachstumsraten der Gesamtausgaben ansteigen dürfen. Die Einsparungen, die sich infolge des veränderten Beitragsschlüssels beim Luzerner Theater ergeben, dürfen dabei nicht zu Mehrausgaben in anderen Bereichen führen, denn im Rahmen der Abgeltung zentralörtlicher Leistungen müssen diese Verschiebungen zu einer echten Entlastung des Finanzhaushalts führen.

5.4 Querschnitts- und interne Dienstleistungsaufgaben im Städtevergleich

Diese Aufgabengruppe ist heterogener als die vorangegangenen. Bei der Zuteilung einer Aufgabe zu dieser Gruppe gibt es daher auch mehr Grenzfälle. Grundsätzlich handelt es sich um Aufgaben, die nicht *primär* direkte Leistungen für den einzelnen Bürger und die einzelne Bürgerin erbringen. Somit gehören dazu jedenfalls die klassischen Querschnittsfunktionen Personal, Finanzen und Informatik, ebenso aber auch Stabsaufgaben und weitere Aufgaben, die in erster Linie zu Gunsten anderer Bereiche tätig sind (Kommunikation, Archiv). Ebenfalls zu dieser Gruppe gezählt werden die Dienstleistungen im Bau- und Liegenschaftsbereich.

Der Aufwand, der in diesen Bereichen getätigt wird, steht teilweise in einem direkten Zusammenhang zum Umfang der Aufgaben, die in den bisherigen Abschnitten untersucht wurden: Wenn Frontaufgaben (aus unterschiedlichen Gründen) stärker ausgebaut sind als in Vergleichsstädten, so müssen einige der hier untersuchten internen Dienstleistungsbereiche sich entsprechend anpassen (z.B. Informatik, Personalwesen).

Eine weitere Gemeinsamkeit dieser Bereiche liegt darin, dass einheitliche Leistungszahlen nicht oder nur schwer definierbar sind. Die Aufgaben dieser Bereiche lassen sich selten auf eine klare Leistungseinheit (Schüler, Pflage-tag, Quadratmeter usw.) beziehen. In einigen der hier untersuchten Bereiche wurde daher ganz auf die Angabe einer Leistungszahl verzichtet. In anderen Fällen wird zwar eine Leistungszahl angegeben; diese ist aber wesentlich weniger eng auf die Gesamtheit der Aufgaben des jeweiligen Bereichs bezogen als bei den oben dargestellten Frontaufgaben. Sie hat daher stark approximativen Charakter und erlaubt lediglich tendenzielle Aussagen. Die Eigenart dieser Bereiche und die Schwierigkeit, genauere Leistungszahlen zu definieren, führt auch dazu, dass die Vergleichbarkeit erschwert wird. Bei der Auswertung stehen dann auch Aussagen im Vordergrund, welche die meisten der hier besprochenen Bereiche betreffen.

Es handelt sich bei dieser Gruppe um Verwaltungsaufgaben, die in Städten oft recht anders aufgebaut und strukturiert sind als in kleineren Gemeinden. Als Vergleichspartner werden daher hier wiederum die Städte gewählt.

Ferner gibt es unter den hier untersuchten Bereichen viele Aufgaben, die nicht auf eine abnehmende Bevölkerung reagieren (können): der Aufwand für die Vor- und Nachbereitung von Ratsitzungen oder der Aufwand für die Erstellung von Budget und Rechnung wird nicht kleiner, wenn die Bevölkerungszahl sinkt. Daher wird in der folgenden Tabelle nebst den bereits bekannten Zahlen die folgende weitere Angabe gemacht: Nebst der effektiven Pro-Kopf-Belastung der einzelnen Städte wurde auch eine fiktive Pro-Kopf-Belastung errechnet, die sich ergeben würde, wenn alle Städte genau gleich viele Einwohner hätten. Auch hier wurde dann der Durchschnitt der Vergleichsstädte (ohne Luzern) berechnet und die Abweichung Luzerns von diesem Durchschnitt angegeben. Selbstverständlich gibt es noch weitere Bereiche (z.B. Sicherheit, Verkehr usw.), die aus strukturellen Gründen nicht auf eine abnehmende Bevölkerung reagieren können. Bei diesen Bereichen sind aber gute Leistungszahlen definierbar, und über diesen Weg können aussagekräftigere Ergebnisse gefunden werden als über die hier verwendete "Hilfsgrösse" der Abweichung von einem fiktiven Durchschnitt.

5.4.1 Vergleichsdaten

Aufgabe	Netto- Aufw.	Abw./Kopf real	Abw./Kopf fiktiv	(Leistungszahl) Vorsicht!	(Abw. Leist.)	Bemerkungen
Stadtkanzlei	2,1 Mio.	34%	25%	Bruttokosten pro Sitzung Exekutive und Legislative	32%	
Stadtpräsidium	0,3 Mio.	13%	5%	keine	--	
Stadtarchiv	0,5 Mio.	34%	9%	Bruttokosten pro Laufmeter Akten	19%	
Kommunikation / Marketing	0,7 Mio.	51%	12%	keine	--	Vergleich nur mit zwei Städten we- gen stark abweichender Struktur in dritter Vergleichsstadt
Telefonzentrale	0,3 Mio.	-13%	--	Bruttokosten pro Anschluss	-74%	Basis: Gemeinde-, nicht Städtever- gleich
Personalwesen	1,6 Mio.	28%	8%	Bruttokosten pro MitarbeiterIn der Verwaltung	-8%	Vergleich nur mit zwei Städten we- gen stark abweichender Struktur in dritter Vergleichsstadt
Direktionsstab Bau	0,8 Mio.	8%	4%	keine	--	Vergleich nur mit zwei Städten we- gen stark abweichender Struktur in dritter Vergleichsstadt
Hochbauamt	1,9 Mio.	7%	-7%	Bruttoaufwand pro 1 Mio. Investi- tionsvolumen	-50%	
Liegenschaftsverwaltung (nur Teilbereich Verwaltung Liegenschaftlichen Finanzvermö- gen)	0,3 Mio.	-37%	-52%	Aufwand pro Mietwohnung im Finanzvermögen	-11%	wegen fehlender Daten Vergleich nur mit zwei Städten und nur Teil- bereich Verwaltung Liegenschaftlichen Finanzvermögen

Aufgabe	Netto- Aufw.	Abw./Kopf real	Abw./Kopf fiktiv	(Leistungszahl) Vorsicht!	(Abw. Leist.)	Bemerkungen
Finanzverwaltung	1,5 Mio.	29%	4 %	Bruttoaufwand pro 1 Mio. Umsatz	-13%	
Informatik	6,9 Mio.	13%	-19%	Bruttoaufwand pro PC	26%	Vergleich nur mit zwei Städten wegen fehlender Daten
Finanzaufsicht	0,6 Mio.	32%	10%	Bruttokosten pro 1 Mio. Aufwand	-7%	

5.4.2 Erläuterungen

In der **Stadtkanzlei** fallen viele Aufgaben an, die ein typisches Beispiel sind für Verwaltungstätigkeiten, deren Umfang nicht von der Bevölkerungsgrösse abhängig ist. Der Aufwand für die Vor- und Nachbereitung von Ratssitzungen beispielsweise unterscheidet sich kaum von demjenigen in einer Stadt mit grösserer Bevölkerungszahl. Ferner werden in Luzern als Kantonshauptstadt, Festivalstadt, Kongressstadt und touristischem Zentrum wesentlich mehr Anlässe und Empfänge durch die Stadtkanzlei organisiert und betreut als in anderen Städten.

Gleiches gilt für das **Stadtpräsidium**: Luzern als Tourismus-, Kongress- und Kulturstadt erfordert ein hohes Mass an Repräsentation durch den Stadtpräsidenten, welche vom Stadtpräsidium koordiniert wird. Bisher war das Stadtpräsidium gleichzeitig - wie in den Partnerstädten - die Stabsstelle der vom Stadtpräsidenten geführten Direktion. In der neuen Verwaltungsorganisation ist dagegen ein eigener Präsidialstab vorgesehen, welcher den Stadtpräsidenten in seiner Präsidialfunktion unterstützt.

Wie andere Institutionen im Kulturbereich nimmt auch das **Stadtarchiv** Zentrumsfunktionen für die Region wahr; dies wirkt sich auf die Ansprüche an das Stadtarchiv und seine Dienstleistungen aus. Unterschiedliche Aufgabenstellungen und Strukturen erschweren teilweise einen Vergleich mit den Partnerstädten.

Im Bereich **Kommunikation / Marketing** fällt auf, dass Luzern eine sehr zentrale Kommunikationsorganisation hat, sodass die entsprechende Dienststelle zur wichtigsten zentralen Informationsstelle der Stadtverwaltung geworden ist. Andere Städte organisieren diese Aufgabe teilweise dezentraler.

Die für die Stadt Luzern vorteilhaften Vergleichszahlen im Bereich **Telefonie** widerspiegeln die Tatsache, dass bei dieser Aufgabe Grössenvorteile ausgenutzt werden können.

Auch beim **Personalwesen** wird - wie bei der Kommunikation - der Vergleich nur mit zwei anderen Städten durchgeführt, da eine dritte Stadt in diesem Bereich wesentlich dezentraler organisiert ist. Gleiches gilt schliesslich auch für den **Direktionsstab Bau**.

Recht schwierig gestalteten sich die Vergleiche in den Bereichen **Hochbau** und **Liegenschaften**, da die Abgrenzung zwischen diesen Bereichen in den Partnerstädten teilweise stark differiert und auch die Ausgestaltung der einzelnen Aufgaben sehr unterschiedlich ist. Es war daher schwierig, verlässliche Vergleichsdaten zu erarbeiten. Die Vergleiche bleiben in diesen Bereichen daher relativ allgemein; im Falle der Liegenschaftenverwaltung beschränken sie sich auf den Teilbereich der Verwaltung der Liegenschaften des Finanzvermögens. Die Zahlen müssen zurückhaltend interpretiert werden, sie lassen aber den Schluss zu, dass die Stadt Luzern in diesen Aufgabenfeldern kostengünstig arbeitet.

Die Vergleichszahlen bei der **Finanzverwaltung** basieren bereits auf der Situation nach der Zusammenlegung von Einwohner- und Bürgergemeinde. Durch Optimierungen im Rahmen des Projektes Neue Stadt Luzern kann die Mehrbelastung bei der Pro-Kopf-Grösse (verglichen mit der Situation mit zwei Gemeinden) um über 25 Prozentpunkte reduziert werden.

Im Bereich **Informatik** macht die Stadt Luzern in einer Best-Practice-Gruppe Städteinformatik mit. Somit ist eine regelmässige Zusammenarbeit mit Partnerstädten mit dem Ziel, vertiefte und regelmässige Vergleiche aufzubauen, bereits institutionalisiert:

Im Vergleich mit anderen Städten ist die **Finanzaufsicht** durchschnittlich bis gut dotiert. Wieviel interne Revision die Stadt benötigt, ist letztlich eine politische Frage, jedoch verursacht das Finanzinspektorat nicht nur Kosten, sondern generiert als Folge durchgeführter Prüfungen auch Einsparungen.

5.4.3 Schlussfolgerungen

Auch die hier untersuchten Aufgaben weisen beim Vergleich der Pro-Kopf-Werte mit Partnerstädten praktisch durchgehend deutliche Abweichungen nach oben auf. Dieser Befund korrespondiert mit den Aussagen, die sich aus der Städtestatistik ergeben (vgl. oben Punkt 2.2): Jene Zahlen weisen aus, dass sich die prozentual grösste Mehrbelastung von Luzern gegenüber den Vergleichsstädten im Aufgabenbereich 0 (Allgemeine Verwaltung) ergibt. Die im vorliegenden Abschnitt verglichenen Bereiche gehören - nebst einigen weiteren Aufgaben, die bereits weiter oben erörtert wurden (Einwohner- und Zivilstandswesen; Steueramt) - zu diesem Aufgabenbereich 0.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die hier dargestellten Aufgabenbereiche besonders schwierig zu vergleichen sind: Zum einen sind keine oder doch nur problematische Leistungszahlen zu erheben, zum andern sagen die Daten nichts aus über den genauen Inhalt, Umfang und die Qualität der erbrachten Leistungen, schliesslich handelt es sich auch um Bereiche, bei denen es relativ grosse Unterschiede gibt hinsichtlich des Einsatzes von internen oder aber extern zugekauften Ressourcen. Es ist daher hier besonders wichtig, die Zahlen der einzelnen Bereiche nicht überzuinterpretieren. In ihrer Gesamtheit und auch zusammen mit den erwähnten statistischen Daten führen sie aber gleichwohl zum Schluss, dass die hier untersuchten Aufgaben in der Stadt Luzern verhältnismässig stärker ausgebaut sind als bei den Partnerstädten. Dies dürfte im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückzuführen sein.

- Es handelt sich hier typischerweise oft um Aufgaben, deren Umfang nicht in einem direkten Zusammenhang steht zur Grösse der Bevölkerung. So nimmt beispielsweise der Aufwand für die Vorbereitung einer Parlamentssitzung, für das Erstellen von Budget und Rechnung oder für die Kommunikation kaum zu, wenn eine Stadt zehn- oder zwanzigtausend Einwohner mehr hat. Die Vergleichszahl, die auf einer fiktiven einheitlichen Bevölkerungsgrösse basiert, illustriert diesen Sachverhalt.

- Die Verwaltungsstrukturen wurden in den letzten Jahren in einem zuvor nie gekannten Ausmass umgebaut. Neue Trägerschaften, Verselbstständigungen, Neue Stadt Luzern, Globalbudgets und New Public Management sind nur einige Stichworte für diese Entwicklung. All diese Projekte führten zu strukturellen und auch zu namhaften finanziellen Verbesserungen. Sie sind aber arbeitsintensiv und haben insbesondere viele Ressourcen in den hier untersuchten Querschnitts-, Stabs- und internen Dienstleistungsfunktionen gebunden.
- Wie einleitend schon erwähnt, sind in den hier untersuchten Bereichen Leistungszahlen sehr schwierig zu definieren. Das heisst auch, dass die Aufgaben dieser Bereiche wesentlich schwieriger festzulegen und abschliessend zu definieren sind als in anderen Bereichen. Dies macht auch die Unterscheidung zwischen notwendigen, bloss wünschbaren oder allenfalls gar entbehrlichen Aufgaben schwieriger: Es besteht somit ein relativ grosser Handlungsspielraum bei der Definition des Leistungsumfangs.

Die ausgewiesenen Mehrbelastungen sind also sehr wohl erklärbar und resultieren keineswegs aus einer ineffizienten Aufgabenerfüllung. Gleichwohl sollen sie im Hinblick auf das Ziel einer generellen Reduktion der Ausgabenbelastung nicht einfach hingegenommen werden. Es ist einerseits zu prüfen, wo allenfalls Aufgaben und Standards reduziert werden sollen, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Luzern eine relativ kleine Stadt (geworden) ist. Andererseits wird sich auch zeigen, inwieweit nach Abschluss der oben erwähnten "Umbauprojekte" mittelfristig Kapazitäten abgebaut werden können. Da die erwähnten Probleme die Gesamtheit der hier angesprochenen Bereiche betreffen, sollten auch allfällige Massnahmen umfassend angelegt sein und alle Aufgaben im Bereich der Querschnitts-, Stabs- und internen Dienstleistungsfunktionen betreffen - also auch jene, die aus erhebungstechnischen Gründen im Leistungsvergleich nicht berücksichtigt werden.

5.4.4 Massnahmen

- Der Stadtrat will in der kommenden Legislatur die in diesem Abschnitt untersuchten Bereiche nicht weiter ausbauen; der Aufwand in diesen Aufgabenfeldern soll also nur gemäss den auf Grund der jeweiligen Budgetvorgaben zulässigen Wachstumsraten der Gesamtausgaben ansteigen dürfen.
- Darüber hinaus wird der Stadtrat prüfen, ob nach Abschluss der wichtigsten Strukturprojekte und insbesondere auch nach der Zusammenlegung von Einwohner- und Bürgergemeinde (von welcher die Querschnitts-, Stabs- und internen Dienstleistungsfunktionen stark betroffen sind) weitere Optimierungen, Reduktionen und/oder Synergiegewinne im untersuchten Aufgabenspektrum möglich sind.

5.5 Spezialfälle

Bei dieser letzten Gruppe handelt es sich um Aufgaben, bei denen einerseits aus verschiedenen Gründen ein Vergleich weder mit Städten noch mit anderen Gemeinden möglich oder sinnvoll ist, bei denen aber andererseits die Gründe für die Mehrbelastung der Stadt offensichtlich sind.

5.5.1 Vergleichsdaten

Die angegebene Abweichung pro Kopf bezieht sich auf den Gemeindenvergleich, d.h. also auf die Durchschnittsbelastung von Kriens und Emmen.

Aufgabe	Nettoaufwand	Abweichung pro Kopf
Allgemeine Fürsorge	5,4 Mio.	46%
Denkmalpflege	1,2 Mio.	1196%
Lehrlingswesen / Berufsschulen	7,8 Mio.	81%
Andere allgemeinbildende Schulen	4,2 Mio.	355%

5.5.2 Erläuterungen

Unter der Bezeichnung **Allgemeine Fürsorge** sind zahlreiche unterschiedliche Aufgaben zusammengefasst, weshalb eine einheitliche Leistungszahl nicht konstruiert werden kann. Die Gründe für die Mehrbelastungen in Luzern lassen sich jedoch recht klar identifizieren und betreffen im Wesentlichen nur zwei Positionen:

- Die AHIZ (bzw. Gemeindebeihilfen) werden in Luzern und Kriens ausbezahlt, nicht aber in Emmen.
- Der Verteilschlüssel für die Leistungen an den Beitragsfonds für fördernde Sozialhilfe ist für die Stadt ungünstig.

Bei den übrigen Positionen bewegt sich die Stadt im gleichen Rahmen wie die Vergleichsgemeinden.

Besonders ungleich sind die Verhältnisse bei der **Denkmalpflege**: In beiden Vergleichsgemeinden zusammen steht nur ein denkmalgeschütztes Objekt. In Luzern befinden sich dagegen 162 Objekte.

Die Mehrbelastung im Bereich **Lehrlingswesen / Berufsschulen** resultiert praktisch ausschliesslich aus der Tatsache, dass die Trägergemeinden von Berufsschulen durch das Gesetz zur Übernahme eines Standortbeitrages in der Höhe von 10% des Bruttoaufwandes verpflichtet sind. Zusätzlich muss die Stadt Luzern ans KV Luzern einen Standortbeitrag von über 5% bezahlen. Kriens hat keine eigene Berufsschule, jene in Emmen ist wesentlich kleiner als die Luzerner Schule. Zurzeit läuft ein Projekt, das die Kantonalisierung der Berufsschulen zum Ziel hat. In diesem Zusammenhang muss die ungleiche Belastung der Gemeinden wegfallen.

Bei den **Anderen allgemeinbildenden Schulen** wirken zwei Faktoren: Einerseits besuchen aus Luzern - gemessen an der Wohnbevölkerung - wesentlich mehr Lernende die städtischen Mittelschulen als aus den Vergleichsgemeinden. Ferner trägt die Stadt auch einen Standortbeitrag an diesen Schulen von maximal 10%. Am meisten ins Gewicht fällt hier aber der Beitrag der Stadt ans Konservatorium in der Höhe von 1,9 Mio. Franken (1998). Mit der Gründung der Musikhochschule wird dieser Beitrag ab 2001 wegfallen.

5.5.3 Schlussfolgerungen

Für diese Bereiche lassen sich keine für alle Aufgaben gültigen Schlussfolgerungen ziehen. Die Gründe für die Mehrbelastungen sind klar ersichtlich, und die Massnahmen ergeben sich aus dem oben bei den einzelnen Bereichen Gesagten.

5.5.4 Massnahmen

- Der Stadtrat will an der AHIZ festhalten. Es soll nach Möglichkeit nicht auf Kosten besonders bedürftiger Bevölkerungskreise gespart werden. Auch ist der Anspruch auf AHIZ an klar definierte Voraussetzungen gebunden, womit sie nicht zu den unerwünschten "Giesskannensubventionen" gehört. Während die Einkommenslimiten für den Bezug von Ergänzungsleistungen nach oben angepasst werden, soll aber keine entsprechende Anpassung bei der AHIZ erfolgen. Damit ergibt sich eine gewisse Verschiebung von AHIZ- zu EL-Bezügen, ohne dass gleichzeitig andere Personen neu einen Anspruch auf AHIZ erhalten werden. Daraus ergibt sich in diesem Bereich ein Spareffekt, ohne dass die einzelnen Bezüger schlechter gestellt würden.
- Der Beitragsschlüssel für den Fonds für fördernde Sozialhilfe soll trotz seiner "Stadtlastigkeit" nicht angetastet werden. Die Installierung des Fonds bringt der Stadt gleichwohl Entlastungen gegenüber der früheren Situation, wo sich eine grosse Zahl von Institutionen direkt mit Subventionsgesuchen an die einzelnen Gemeinden gewandt haben.

- Im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenteilung Kanton / Gemeinden will der Stadtrat die Finanzierung der Denkmalpflagemassnahmen zur Diskussion stellen. Der Stadtrat unterstützt die ersten Vorschläge zur neuen Aufgabenteilung, wonach die Denkmalpflege, soweit sie Objekte von nationalem oder kantonalem Interesse betrifft, zur Kantonsaufgabe erklärt wird.
- Die Kantonalisierung der Berufsschulen ist weiter voranzutreiben. Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass bei einer Kantonalisierung der Standortbeitrag der Stadt vollständig wegfällt.
- Spätestens nach Ablauf der geltenden Verträge im Mittelschulbereich (im Jahr 2007) wird eine Kantonalisierung der verbliebenen städtischen Mittelschulen zu prüfen sein. Möglicherweise wird diese Frage auch bereits im Rahmen der neuen Aufgabenteilung aktuell.

6 Ergänzende Untersuchungen zum Leistungsvergleich

6.1 Weitere Aufgabenfelder im Vergleich

Die beim Leistungsvergleich gewählte Systematik bringt es mit sich, dass "kleinere" Aufgabenfelder, das heisst Bereiche mit geringem Aufwand, nicht untersucht werden. Darunter gibt es nicht wenige Leistungen, zu deren Erbringung die Stadt nicht per übergeordnetem Gesetz verpflichtet ist. Es wurde daher auf Grund der Gliederung in der Jahresrechnung eine Liste erstellt, welche jene kleineren Aufgabenbereiche umfasst, die nicht offensichtlich zu den obligatorischen Gemeindeaufgaben gehören. Die Partnerstädte und -gemeinden wurden gebeten mitzuteilen, ob sie die einzelnen Aufgaben auch erfüllen oder nicht. Daraus resultiert natürlich kein detaillierter Leistungsvergleich in diesen Bereichen; die Resultate geben aber einen Eindruck davon, ob die Stadt Luzern bestimmte Aufgaben als Einzige wahrnimmt oder ob andere Gemeinden ähnliche Aufgaben erfüllen. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Resultate. Dabei bedeutet

ja:	Aufgabe wird von der jeweiligen Gemeinde wahrgenommen
nein:	Aufgabe wird von der jeweiligen Gemeinde nicht wahrgenommen
?:	Aufgabe ist für die jeweilige Gemeinde zu ungenau formuliert, um eine Antwort geben zu können
leer:	keine Antwort erhalten

6.1.1 Tabellarische Übersicht

Aufgabenbereich	Städte			Emmen	Kriens
	A	B	C		
Beiträge an Fraktionen im Parlament	ja	ja	nein	ja	ja
Sucht- und Gewaltprävention, Früherfassung	ja	ja ¹	ja	nein	ja
Jugendsport	ja	ja ¹	ja	ja	ja
Schulzahnklinik	ja	ja	ja	nein	nein
Kinder- und Jugendbeauftragte	ja	ja	ja	ja	ja
Soziokulturelle Animation	ja	?	ja	nein	ja
Ferienpass	ja	ja	ja	ja	ja
Elternschule	ja	nein	nein	ja	ja
Schülerhorte	ja	ja	ja	ja	nein
Mariahilf-Kirche (Besoldung Kaplan)	?	?	nein	nein	nein
Ferienheime, Ferienlager	ja	ja	nein	ja	ja
Gesundheitsbeauftragter, Ernährungsberatung		ja	nein	ja	nein
Verkehrsplanung	ja	ja	ja	ja	ja
Ferienheime	ja ¹	ja ¹	nein	ja	ja
Tierparks	ja	ja ¹	ja	ja	ja
Unterstände für Haltestellen Verkehrsbetriebe		nein	ja	ja	ja
Umweltschutzstelle	ja	ja	ja	ja	ja
Öko-Forum (Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Ökologie)	?	ja	ja	nein	ja
Entschädigungen an Schatzungsexperten (Bereich Grundstücksgewinn- und Handänderungssteuern)	ja	ja	nein	nein	ja
Kommission Wirtschaftsfragen bzw. Beauftragter für Wirtschaftsfragen	ja	?	ja ²	ja	ja
Wohnbauförderung: Mietzinsbeihilfen		ja	ja	nein	ja
Wohnbauhilfsaktionen: Zinsbeiträge		ja	ja	ja	ja
Erhaltung / Schaffung preisgünstigen Wohnraums		ja	ja	nein	ja
IMF-Anlass für Bevölkerung (bzw. Vergleichbares)		?	nein	nein	ja ³

1) über Subventionen

2) via Stadtmarketing

3) diverse kulturelle Veranstaltungen

6.1.2 Schlussfolgerungen

Die Tabelle zeigt, dass es - ausser den beiden offensichtlichen "Luzerner Besonderheiten" (Mariahilf-Kirche und IMF-Anlass für die Bevölkerung) keine Aufgaben gibt, die von Luzern wahrgenommen werden, von einer Mehrheit der befragten Partner dagegen nicht. Wenn in Luzern die aufgeführten Aufgaben wahrgenommen werden, so befindet sich die Stadt also in guter Gesellschaft. Dass es andererseits bei den meisten Aufgaben auch Gemeinwesen gibt, welche sie nicht wahrnehmen (teilweise unter den Städten, teilweise unter den beiden verglichenen Kantongemeinden), zeigt, dass bei diesen Bereichen ein Handlungsspielraum besteht. Es besteht somit meist die Möglichkeit, über die Weiterführung oder Aufhebung der erwähnten Aufgaben politische Entscheide zu fällen.

6.2 Personalkosten

Auf Grund einer Gegenüberstellung der Minimal- und Maximallöhne für einige ausgewählte Funktionen wurde ein grober Vergleich des Lohnniveaus in den am Vergleich beteiligten Partnerstädten erarbeitet. Dabei bestätigten sich Ergebnisse, zu welchen die Personalämter der Partnerstädte schon bei Vergleichen in früheren Jahren gekommen waren: Das Lohnniveau ist in Luzern praktisch identisch mit jenem in St. Gallen. In Biel liegt es dagegen durchschnittlich um rund 10% tiefer. In Winterthur läuft zurzeit gerade eine Revision der Besoldungsregelungen. Untersuchungen in der Vergangenheit ergaben jeweils, dass die Löhne um etwa 10 bis 15% über jenen von St. Gallen und Luzern lagen. Bei den nun geplanten Änderungen wird sich dieser Abstand voraussichtlich verringern. Weitere Vergleiche zur Lohnstruktur - also beispielsweise zur Betriebstreue oder zur Verteilung der Angestellten auf die einzelnen Lohnklassen - konnten bislang noch nicht durchgeführt werden. Der Stadtrat ist aber an weiteren Untersuchungen interessiert, da sie darüber Aufschluss geben können, ob gewisse der ausgewiesenen Mehrbelastungen auch durch eine unterschiedlichen Personal- und Lohnstruktur bedingt sind. Er hat daher die entsprechenden statistischen Daten für die Stadt Luzern bereitstellen lassen und wird die Thematik weiterverfolgen.

7 Strategien im Bereich der Entgelte

Im ersten Teilbericht wurde angekündigt, dass nebst den Ergebnissen der Leistungsanalyse im zweiten Teilbericht auch ein Vergleich wichtiger Ertragspositionen aus dem Bereich der Entgelte präsentiert werden soll. Diese Detailanalyse der grössten Entgeltpositionen konnte mit den Vergleichsstädten Biel, Winterthur und St. Gallen sowie den Gemeinden Emmen und Kriens nicht im erhofften Umfange durchgeführt werden. In vielen Fällen ist kein direkter Vergleich möglich, da die Gemeindekompetenzen und Verwaltungsstrukturen zu unterschiedlich sind. Dies widerspiegelt sich auch am Anteil der Entgelte im Verhältnis zu den Gesamterträgen der untersuchten Städte (vgl. unten stehende Tabelle). So machen die Entgelte zwischen 12% bis 27% der Erträge aus. In Luzern entfällt jeder vierte Franken auf die Entgelte.

Vergleich der Entgelte am Gesamtertrag und Anteil der einzelnen Kostenarten

	Luzern (EG+BG)		St. Gallen		Winterthur		Biel		Emmen		Kriens	
	in Mo. Fr.	in %	in Mo. Fr.	in %	in Mo. Fr.	in %	in Mo. Fr.	in %	in Mo. Fr.	in %	in Mo. Fr.	in %
Ersatzabgaben	2.3	1.7%	4.4	5.1%	0.1	0.1%	3.1	8.3%	0.9	2.5%	1.0	3.0%
Gebühren für Amtshandlungen	8.4	6.2%	9.7	11.2%	9.2	4.8%	2.6	7.0%	0.9	2.5%	1.6	4.9%
Heimtaxen, Kostgelder	46.8	34.6%	0.8	0.9%	51.3	27.0%	0.7	1.9%	13.9	38.9%	11.8	36.0%
Schulgelder	8.1	6.0%	1.5	1.7%	2.1	1.1%	0.7	1.9%	0.7	2.0%	0.7	2.1%
Andere Benützergebühren, DL	35.6	26.3%	43.3	50.2%	76.4	40.3%	9.1	24.4%	8.5	23.8%	5.9	18.0%
Verkäufe	0.3	0.2%	0.9	1.0%	11.2	5.9%	0.2	0.5%	3.1	8.7%	3.4	10.4%
Rückerstattungen	26.2	19.3%	20.4	23.6%	31.4	16.6%	12.6	33.8%	7.5	21.0%	8.3	25.3%
Geldbussen	7.2	5.3%	3.1	3.6%	4.7	2.5%	2.6	7.0%	0.1	0.3%	-	0.0%
Eigenleistungen für Investitionen	-	0.0%	1.8	2.1%	3.3	1.7%	0.7	1.9%	-	0.0%	-	0.0%
Übrige Entgelte	0.3	0.2%	0.4	0.5%	-	0.0%	5.0	13.4%	0.1	0.3%	0.1	0.3%
Total	135.2	100%	86.3	100%	189.7	100%	37.3	100%	35.7	100%	32.8	100%
in % des gesamten Ertrages	532.1	25%	515.4	17%	804	24%	311.2	12%	131.8	27%	121.5	27%

Bei der Analyse der Entgelte zeigte sich jedoch, dass die Stadt Luzern die ausgeprägteste Vielfalt von Entgeltsarten aufweist, d.h. viele in der Stadt Luzern vereinnahmten Entgelte werden in den Vergleichsstädten nicht erhoben oder nicht in diesem Umfang. Das Potenzial für eine Anhebung der Entgelte, die in der Kompetenz des Grossen Stadtrates oder des Stadtrates liegen, ist grösstenteils ausgeschöpft.

Die Vergleichsstädte verwenden bis heute auch keine "innovativen" Entgelte, wie z.B. 157er-Telefonnummern für Auskünfte usw. Luzern würde mit deren Einführung Neuland betreten.

Ähnlich wie im Abschnitt zu den zentralörtlichen Leistungen im ersten Berichtsteil beschränkt sich die Darstellung daher hier auf eine Erläuterung der kurz- und mittelfristigen Strategie, welche der Stadtrat in diesem Bereich verfolgen will.

7.1 Kurzfristig: Budget 2001

Im Rahmen der vom Stadtrat beschlossenen Ergebnisverbesserungen per Budget 2001 konnte bei den Entgelten eine Massnahme realisiert werden: Indem der Aufwand der Stadtentwässerung (Rechnungsposition 5134) neu der entsprechenden Spezialfinanzierung belastet wird, kann die laufende Rechnung um 0,3 Mio. Franken entlastet werden.

7.2 Mittelfristig: Finanzplanperiode 2001-2004

Auch wenn sich kurzfristig kaum weitere neue oder höhere Entgelte realisieren lassen, ist sich der Stadtrat bewusst, dass mittelfristig noch ein Einnahmepotenzial vorhanden ist. Er will daher in den kommenden Jahren ein Tarifcontrolling aufbauen und unterhalten. Dabei sollen alle Tarife und Gebühren pro Direktion / Dienstabteilung in einer Datenbank erfasst werden. Dadurch wird eine regelmässige Bewirtschaftung und Überprüfung der Gebühren ermöglicht.

Mittelfristig, d.h. bis zum Ende der nächsten Finanzplanperiode, will der Stadtrat Grundsätze für die Erhebung von Entgelten verabschieden. Dabei handelt es sich um "Verhaltensnormen", welche Kosten bis zu welcher Höhe zu belasten sind. Als Beispiele dienen:

- Verrechnung der internen (Administrations-)Kosten zu Lasten von Spezialfinanzierungen, Fonds und der Investitionsrechnung (Aktivierung von Eigenleistungen)
- Verrechnung zu Vollkosten von kommerziellen Leistungen für Dritte
- Fixierung eines Kostendeckungsgrades für freiwillig erbrachte staatliche Leistungen
- Prüfung der Verrechenbarkeit von Leistungen der städtischen Verwaltung zu Gunsten regionaler Verbände

Insbesondere dort, wo Globalbudgets eingeführt werden, können für die jeweiligen Bereiche Kostendeckungsgrade festgelegt werden. Zusätzlich sollen Tarife in Kompetenz des Grossen Stadtrates und des Stadtrates, die länger als 5 Jahre unverändert geblieben sind, an die aufgelaufene Teuerung angepasst werden. Mit der Überarbeitung der Tarifpolitik für die Heime (Prüfung von differenzierten Tarifen) sind möglicherweise ebenfalls Ertragssteigerungen zu erzielen. Im Weiteren will sich der Stadtrat dafür einsetzen, dass der Feuerwehr-Pflichtersatz nicht mehr (ausschliesslich) einkommensabhängig berechnet wird, sondern (auch) in Relation zu den Gebäudeversicherungswerten erhoben wird. Nebst einer Umverteilung der Steuerlast erhofft sich der Stadtrat daraus auch zweckgebundene Mehreinnahmen.

8 Zusammenfassung und Ausblick

Die Ergebnisse des umfangreichen Leistungsvergleichs bestätigen in der Tendenz die groben Aussagen der statistischen Daten. Die Ausgabenbelastung in der Stadt Luzern liegt relativ hoch. Dies gilt, obwohl - wie im ersten Berichtsteil gezeigt - in den letzten zehn Jahren umfangreiche Spar- und Optimierungsprojekte realisiert werden konnten. Ein beträchtlicher Teil dieser Mehrbelastungen lässt sich durch strukturelle und andere wenig beeinflussbare Rahmenbedingungen erklären. Gleichwohl verbleibt ein substanzieller Handlungsspielraum, um weitere Verbesserungen zu erzielen, und zwar insbesondere durch folgende Massnahmen:

- Optimierung in einzelnen Bereichen mit hoher Belastung pro Leistungseinheit
- politische Entscheide in Bereichen mit einem grossen Handlungsspielraum für die Definition der Leistungsmengen und -qualitäten
- Anpassung der Aufgabenerfüllung an die kleiner gewordene Bevölkerung
- vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden
- Realisierung der geplanten, aber noch nicht definitiv beschlossenen Massnahmen im Bereich der zentralörtlichen Leistungen sowie mittelfristig zukunftsweisende Lösungen im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und dem neuen Finanzausgleich

In den beiden Teilen des Berichts "Der Weg zum Rechnungsausgleich II", insbesondere im 5. Kapitel des zweiten Teilberichts, sind diese Massnahmen konkretisiert. Der Stadtrat wird sich in der kommenden Planperiode jährlich über die Umsetzung der Massnahmen informieren und allenfalls nötige weitere Beschlüsse fassen.

In der Gesamtplanung 2001-2004, welche dem Parlament gleichzeitig mit diesem Bericht vorliegt, wird gezeigt, dass der Stadtrat mit einer Entspannung der finanzpolitischen Situation rechnet. Dies insbesondere deshalb, weil es der anhaltend starke wirtschaftliche Aufschwung - auch zusammen mit der Umstellung auf die Gegenwartsbesteuerung - erlaubt, mit höheren Steuererträgen zu rechnen als in der bisherigen Planung. In der Gesamtplanung hält der Stadtrat aber auch fest, dass er gewillt ist, die Chancen, die sich mit dieser Entspannung bieten, zu nutzen und die Schwachstellen der Finanzsituation Luzerns anzugehen. Zu diesen Schwachstellen gehört neben der massiv gewachsenen Verschuldung und der hohen Steuerbelastung eindeutig auch die hohe Pro-Kopf-Belastung bei den Ausgaben. Indem die im vorliegenden Bericht vorgestellten Massnahmen realisiert werden, und wenn darüber hinaus der Ausgabendisziplin weiterhin grosses Gewicht beigemessen wird, kann das Ziel erreicht werden, in der jetzigen Hochkonjunktur die Schuldenbelastung abzubauen und wieder gewisse Reserven für schlechtere Zeiten zu schaffen. Nur so lässt sich vermeiden, dass die Stadt einer nächsten konjunkturellen Flaute aus schlechten Startbedingungen heraus begegnen würde, was zu einem erneuten rapiden Anstieg der Verschuldung und / oder zu einschneidenden Sparprojekten und / oder zu weiteren Steuererhöhungen führen würde.

Im Interesse des langfristigen Wohls der Stadt muss die Ausgabendisziplin daher eine Daueraufgabe der Verwaltung sein. Der Vergleich mit anderen Gemeinwesen darf sich nicht auf ein einmaliges Projekt beschränken, sondern muss in verschiedenen Bereichen immer mehr institutionalisiert werden. Neue Aufgaben sollen nur beschlossen werden, wenn deren Finanzierung sichergestellt ist. Gleichzeitig sind aber auch bestehende Aufgaben regelmässig kritisch zu hinterfragen. Je mehr dieses Bewusstsein in Politik und Verwaltung vorhanden ist, desto leichter wird es, eine dauerhaft gesunde Finanzsituation zu erreichen, eine Finanzsituation also, welche auch künftigen Herausforderungen gewachsen sein wird.

9 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen

- vom Bericht "Städtische Leistungen im Vergleich. Der Weg zum Rechnungsausgleich II - zweiter Berichtsteil" zustimmend Kenntnis zu nehmen
- nach Behandlung des vorliegenden Berichts sowie des ersten Berichtsteils und des B+A Beitragswesens die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:
 - Motion 335 (1996/2000) Finanzkommission vom 21. Oktober 1999: Der Weg zum Rechnungsausgleich II - Massnahmen mit Varianten
 - Motion 85 (1996/2000) Kurt Bieder namens der LPL-Fraktion vom 22. Oktober 1998: Strukturelle Änderungen bei der Stadtverwaltung
 - Postulat 200 (1996/2000) Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion vom 10. Juni 1999: Wege zum Rechnungsausgleich

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Mit dem vorliegenden Bericht sowie dem ersten Berichtsteil ist ferner der folgende Vorstoss beantwortet: Interpellation 351 (1996/2000) Kurt Bieder: Der Weg zum Rechnungsausgleich - Strategie.

Luzern, 13. September 2000

Stadtrat

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs W. Studer

Toni Göpfert

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht 37/2000 vom 13. September 2000 betreffend

Städtische Leistungen im Vergleich. Der Weg zum Rechnungsausgleich II zweiter Berichtsteil,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 30 Abs. 1 lit. b der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie von Art. 52 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 3 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000

beschliesst:

- I. Vom Bericht "Städtische Leistungen im Vergleich. Der Weg zum Rechnungsausgleich II - zweiter Berichtsteil" wird Kenntnis genommen.
- II. Die folgenden parlamentarischen Vorstösse werden abgeschrieben:
 - Motion 335 (1996/2000) Finanzkommission vom 21. Oktober 1999: Der Weg zum Rechnungsausgleich II - Massnahmen mit Varianten
 - Motion 85 (1996/2000) Kurt Bieder namens der LPL-Fraktion vom 22. Oktober 1998: Strukturelle Änderungen bei der Stadtverwaltung
 - Postulat 200 (1996/2000) Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion vom 10. Juni 1999: Wege zum Rechnungsausgleich

Luzern, 9. November 2000

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Der Ratspräsident

Der Stadtschreiber

Peter Brauchli

Toni Göpfert