



**Stadt  
Luzern**  
Stadtrat

## **Bericht**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 23. Februar 2000

B 12/2000

## **Der Weg zum Rechnungs- ausgleich II Erster Berichtsteil**

**Vom Grossen Stadtrat  
zur Kenntnis genommen am  
9. November 2000**

## Übersicht

Der Grosse Stadtrat hat am 21. Oktober 1999 von der Gesamtplanung 2000 - 2003 ablehnend Kenntnis genommen. Das Parlament vertrat mehrheitlich die Ansicht, dass in der Planung zu wenig deutlich werde, mit welcher Strategie die prognostizierte unerfreuliche Entwicklung (Fehlbeträge von durchschnittlich rund 13 Mio. Franken) abgewendet werden solle. Das Parlament überwies daher gleichzeitig eine Motion der FIKO, welche vom Stadtrat verlangt aufzuzeigen, wie der Haushalt der Stadt Luzern ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei seien Möglichkeiten des Lastenausgleichs, von Mehreinnahmen sowie des Leistungsabbaus, zu berücksichtigen.

In Erfüllung des parlamentarischen Auftrags legt der Stadtrat den Bericht "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" vor. Die Berichterstattung erfolgt dabei in der Form von zwei Teilberichten. Der vorliegende erste Teilbericht enthält Ausführungen zum Auftrag, grundsätzliche Überlegungen zur städtischen Finanzsituation, einen kurzen Rückblick, Abschnitte zu den wichtigsten Einnahmepositionen der Rechnung, zur Problematik der zentralörtlichen Leistungen sowie einen Überblick über die künftige Finanzstrategie. Die Behandlung der Ausgaben- seite der Städtischen Rechnung soll in Form einer Leistungsanalyse bzw. eines Leistungsver- gleichs erfolgen. Da die Durchführung und Auswertung solcher Vergleiche sehr zeitintensiv ist, folgen die Resultate dieser Leistungsanalyse im zweiten Teilbericht - zusammen mit detail- lierteren Erörterungen zum Thema Entgelte. Im ersten Teilbericht wird allerdings bereits die Methodik der Leistungsanalyse erläutert.

Die Tatsache, dass sich die städtischen Finanzen seit Beginn der Neunzigerjahre im Ungleich- gewicht befinden, ist grösstenteils eine Folge des langen Konjunkturtiefs sowie von strukturel- len Veränderungen, die bereits früher eingesetzt haben, die typisch sind für die Situation von Kernstädten und die sich seitens der Stadt nur in beschränktem Umfang direkt beeinflussen lassen.

Der Stadtrat begnügt sich aber nicht mit dieser Diagnose, sondern nimmt seine Verantwor- tung für einen ausgeglichenen städtischen Haushalt wahr. Seit Jahren ist er insbesondere auf den drei "Schienen" zentralörtliche Leistungen, Verbesserung der Einnahmensituation sowie Optimierungen und Einsparungen auf der Leistungsseite aktiv. Im Rückblick auf die vergan- genen Jahre wird deutlich, dass diese Anstrengungen zu beachtlichen Erfolgen geführt haben.

Gleichwohl sind weitere Schritte unerlässlich. Jedoch sind die Rahmenbedingungen für eine Erreichung eines nachhaltigen Rechnungsausgleichs heute günstiger als noch vor einiger Zeit. Der vorliegende Bericht untersucht die Bereiche Einnahmen, Leistungen und Ausgaben sowie die Problematik der zentralörtlichen Leistungen. Er zeigt Möglichkeiten für Ergebnisverbesse- rungen auf und stellt diese in den Kontext einer umfassenden finanzpolitischen Strategie. Daraus wird deutlich, dass ein nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt erreichbar ist.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Vorbemerkung</b>	<b>6</b>
<b>2 Auftrag und Vorgehen</b>	<b>7</b>
2.1 Motion der Finanzkommission des Grossen Stadtrates	7
2.2 Vorstösse von Grosstadtrat Kurt Bieder namens der LPL - Fraktion	7
2.3 Weitere Vorstösse zur Thematik	9
2.4 Vorgehen	9
<b>3 Der Weg zum Rechnungsausgleich II - Übersicht</b>	<b>11</b>
<b>4 Die Finanzsituation der Stadt Luzern</b>	<b>14</b>
4.1 Luzern als Zentrumsstadt	14
4.2 Bericht des Bundesrates über die Kernstädte	15
4.3 Die Rezession der 90er Jahre	16
<b>5 Anstrengungen zur Haushaltssanierung - Rückblick</b>	<b>19</b>
5.1 Einnahmenseitige Verbesserungen	20
5.2 Zentralörtliche Leistungen: Stand der Entlastungsmassnahmen	20
5.2.1 Stiftung Luzerner Theater und Luzerner Orchester	21
5.2.2 Verkehrshaus	22
5.2.3 Beiträge übrige Kultur	22
5.2.4 Gewerbliche Berufsschule und KV	22
5.2.5 Städtische Mittelschulen	23
5.2.6 Konservatorium	23
5.2.7 Stadtpolizei	23
5.2.8 Kantonsstrassen	24
5.2.9 Soziale Wohlfahrt	24
5.2.10 Bilanz der bisher realisierten oder eingeleiteten Entlastungen	25
5.3 Optimierungen im eigenen Bereich	25
5.4 Zusammenfassung und Ausblick	26

<b>6 Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen</b>	<b>28</b>
6.1 Neue Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden	28
6.2 Neuer Finanzausgleich im Kanton Luzern	29
6.3 Strategie im Bereich der zentralörtlichen Leistungen	30
<b>7 Ertragspositionen / Mehreinnahmen</b>	<b>32</b>
7.1 Steuern	32
7.1.1 Ertragspotenzial	32
7.1.1.1 Wachstum des Steuerertrages im Vergleich zu den Agglomerationsgemeinden und zu den übrigen Gemeinden des Kantons	32
7.1.1.2 Steuergesetzrevision	33
7.1.1.3 Arbeitsplatzbesteuerung	34
7.1.2 Die Entwicklung der Steuerbelastung	34
7.1.2.1 Entwicklung der Steuerbelastung in der Stadt Luzern im Vergleich zu den wichtigsten Agglomerationsgemeinden	34
7.1.2.2 Steuerbelastung 1997 in Luzern im Vergleich zu anderen Städten und zu den umliegenden ausserkantonalen Gemeinden	35
7.1.3 Erhöhung der Steuern	36
7.1.3.1 Mittelfristige Folgen einer Steuererhöhung	36
7.1.3.2 Politische Rahmenbedingungen für eine Steuererhöhung	36
7.1.4 Senkung der Steuern	37
7.1.4.1 Ebene Kanton	37
7.1.4.2 Ebene Stadt	37
7.1.5 Neuer Bundesfinanzausgleich und Steuerharmonisierung	37
7.1.6 Fazit	38
7.2 Entgelte	38
7.3 Vermögenserträge	39
7.3.1 Ertrag aus Guthaben und Forderungen	40
7.3.2 Ertrag aus Kontokorrentguthaben und Verzugszinsen	40
7.3.3 Ertrag aus Anlagen des Finanzvermögens	41
7.3.4 Liegenschaftserträge und Buchgewinne aus Finanzvermögen	41
7.3.5 Liegenschaftserträge des Verwaltungsvermögens	42
7.3.6 Ertrag aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens	42
7.3.7 Zusammenfassung	42

<b>8 Aufwandpositionen / Leistungsanalyse</b>	<b>44</b>
8.1 Vorgehen und Methodik	45
8.1.1 Datenbasis und Projektpartner	45
8.1.2 Auswahl der zu untersuchenden Bereiche	46
8.1.3 Vorgehen bei der Detailanalyse	48
8.1.4 Auswertung	50
8.1.5 Handlungsmöglichkeiten für die politisch Verantwortlichen	51
8.1.6 Grenzen und Schwierigkeiten der gewählten Methode	51
8.2 Obligatorische und fakultative Gemeindeaufgaben - Übersicht	52
<b>9 Finanzpolitische Strategie des Stadtrates</b>	<b>56</b>
9.1 Ausgangslage	56
9.2 Finanzplanprognose	57
9.3 Voranschlag 2001	58
9.4 Weitere Massnahmen	58
9.4.1 Investitionsplafond	59
9.4.2 Verselbstständigung der VBL	59
9.4.3 Ergebnisverbesserungen im eigenen Bereich	59
9.4.4 Ziel Rechnungsausgleich	60
9.5 Übersicht über Finanzstrategie - der Rechnungsausgleich ist möglich	60
<b>10 Antrag</b>	<b>62</b>

## **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1 Vorbemerkung**

Der Bericht "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" wird dem Parlament in Beantwortung der gleichnamigen Motion der FIKO unterbreitet. Die Berichterstattung erfolgt in der Form von zwei Teilberichten. Der vorliegende erste Teilbericht enthält Ausführungen zum Auftrag, grundsätzliche Überlegungen zur städtischen Finanzsituation, einen kurzen Rückblick, Abschnitte zu den wichtigsten Einnahmepositionen der Rechnung, zur Problematik der zentralörtlichen Leistungen sowie einen Überblick über die künftige Finanzstrategie. Die Behandlung der Ausgabenseite der Städtischen Rechnung soll in Form einer Leistungsanalyse bzw. eines Leistungsvergleichs erfolgen. Da die Durchführung und Auswertung solcher Vergleiche sehr zeitintensiv ist, folgen die Resultate dieser Leistungsanalyse im zweiten Teilbericht - zusammen mit detaillierteren Erörterungen zum Thema Entgelte. Im ersten Teilbericht wird allerdings bereits die Methodik der Leistungsanalyse erläutert.

## **2 Auftrag und Vorgehen**

### **2.1 Motion der Finanzkommission des Grossen Stadtrates**

Der Grosse Stadtrat hat am 21. Oktober 1999 den Voranschlag 2000 und die Gesamtplanung 2000 - 2003 beraten. Dabei wurde der Voranschlag - wenn auch relativ knapp - gutgeheissen. Von der Gesamtplanung dagegen nahm das Parlament ablehnend Kenntnis. Ausschlaggebend dafür war, dass das Ziel, einen nachhaltigen Rechnungsausgleich ab dem Jahr 2001 zu erreichen, aufgegeben werden musste. Stattdessen weist die Finanzplanung für die Planjahre Fehlbeträge von durchschnittlich rund 13 Mio. Franken auf. Das Parlament vertrat mehrheitlich die Ansicht, dass in der Planung zu wenig deutlich werde, mit welcher Strategie diese unerfreuliche Entwicklung abgewendet werden solle. Die vom Stadtrat vorgeschlagene Strategie "Rechnungsausgleich aufschieben" (vgl. Gesamtplanung 2000 - 2003, S. 29), welche einerseits auf die Realisierung bereits geplanter Sparmassnahmen, andererseits mittelfristig vor allem auf die Neuregelung der kantonalen Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs setzte, war für den Grossen Stadtrat zu wenig überzeugend. Das Parlament hat daher bei der Behandlung von Voranschlag und Gesamtplanung zugleich eine Motion der Finanzkommission (Motion 335 [1996/2000]) überwiesen, welche vom Stadtrat verlangt, diverse Varianten aufzuzeigen, wie der Haushalt der Stadt Luzern ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei seien Möglichkeiten des Lastenausgleichs, von Mehreinnahmen sowie des Leistungsabbaus zu berücksichtigen.

Der Stadtrat hat diese Motion entgegengenommen und legt heute den ersten Teil des geforderten Berichts vor. Dieser umfasst zunächst eine kurze Erörterung der Hintergründe der aktuellen finanziellen Situation der Stadt sowie einen Rückblick auf die Aktivitäten der letzten Jahre. Anschliessend werden in drei Hauptabschnitten die Bereiche Mehreinnahmen, Lastenausgleich und Leistungsabbau / Minderausgaben behandelt. Somit erfolgt also die Berichterstattung gemäss dem von der FIKO gewünschten Vorgehen.

### **2.2 Vorstösse von Grosstadtrat Kurt Bieder namens der LPL - Fraktion**

Die erwähnte Motion der Finanzkommission greift Anliegen wieder auf, welche auch zuvor schon verschiedentlich vorgebracht worden sind, namentlich in Vorstössen von Grosstadtrat Kurt Bieder namens der LPL-Fraktion (Motion 353 [1991/96], Interpellation 102 [1996/2000] sowie neuerdings Interpellation 351 [1996/2000]). Die Geschichte der beiden erstgenannten Vorstösse wird im Abschnitt 1 (Ausgangslage) des B+A "Beitragswesen" rekapituliert. Die erwähnten Vorstösse (insbesondere die beiden Interpellationen) zielen einerseits - wie die Motion der FIKO - darauf ab, Möglichkeiten für eine Entlastung des städtischen Finanzhaushalts zu finden. Darüber hinaus wollen sie eine Strategiediskussion lancieren, in der deutlich werden soll, in welchen Aufgabenbereichen die Stadt Luzern aufgrund ihres Selbstverständnisses ein erweitertes oder aber nur ein minimales Leistungsangebot erbringen will. Die beiden erwähnten Interpellationen machen auch Vorschläge für das Vorgehen, das bei der Behandlung

dieser Anliegen gewählt werden soll. Insbesondere wird vorgeschlagen

- die Diskussion entlang der Aufgabenbereiche gemäss der funktionalen Gliederung der Jahresrechnung zu führen
- aufzuzeigen, welche Aufgaben die Stadt Luzern aufgrund gesetzlicher Vorgaben erfüllen muss
- aufzuzeigen, welcher Finanzbedarf erforderlich ist, um gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben genügend, gut oder sehr gut zu erfüllen
- darzulegen, in welchen Bereichen aufgrund des Selbstverständnisses der Stadt Leistungsschwerpunkte gesetzt werden sollen
- in welchem Umfang Leistungen allenfalls ausgeweitet werden können, wenn die Abgeltung von Zentrumslasten verbessert wird
- Kriterien zu erarbeiten, gemäss denen im Bereich des Beitragswesens städtische Leistungen zu erbringen sind.

Der vorliegende Bericht zur Motion der Finanzkommission sowie der parallel erarbeitete Bericht zum Beitragswesen können verschiedene der erwähnten Anliegen und Vorschläge aufnehmen.

Die Anregung, die Diskussion städtischer Leistungen an der funktionalen Gliederung der Rechnung zu orientieren, wird im Abschnitt 8 umgesetzt (vgl. insbesondere 8.1). Hinweise auf die zwingend bzw. nicht zwingend von der Stadt zu erbringenden Leistungen finden sich ebenfalls im Rahmen der Leistungsdiskussion von Abschnitt 8 (vgl. 8.2). Der gleichzeitig vorgelegte Bericht zum Beitragswesen basiert auf dem bereits praktizierten Controlling in diesem Bereich. Die dort vermittelten Informationen werden es ermöglichen, Kriterien auszuarbeiten für die Gewährung von Beiträgen. Das bisherige Vorgehen und die für die Zukunft geplante Strategie im Bereich der Zentrumslasten werden in den Abschnitten 5.2 und 6 dargelegt.

Dagegen ist es kaum möglich, abstrakt Kosten für bestimmte Leistungsniveaus (genügend, gut, sehr gut) anzugeben, da es keine allgemein anerkannten Leistungs- und Qualitätsmessgrössen gibt. Die Finanzverwaltung glaubt aber, dass dem hinter diesem Vorschlag stehenden Anliegen Rechnung getragen werden kann, wenn - wie dies in Abschnitt 8 geschieht - die Analyse städtischer Leistungen im Vergleich mit anderen Gemeinden und Städten erfolgt. Indem gezeigt wird, wie eine allfällige Mehrbelastung der Stadt in bestimmten Bereichen erklärt bzw. (in einem ersten Schritt) nicht erklärt werden kann, kann deutlich werden, wo allenfalls Gestaltungsspielraum für die Anpassung von Leistungsumfang oder -qualität besteht. Allerdings wären für solche Entscheide anschliessend noch detailliertere Untersuchungen nötig (vgl. dazu die Ausführungen zum methodischen Vorgehen unter 8.1).

Eine Diskussion über strategische Leistungsschwerpunkte würde die Möglichkeiten eines Berichts übersteigen. Zweifelsohne kann eine solche Diskussion grundlegender und für eine erfolgreiche Zukunft der Stadt Luzern wichtiger sein als eine rein finanzpolitische Betrachtung.

Langfristige strategische Überlegungen können beispielsweise durchaus auch dazu führen, dass in bestimmten Bereichen Mehrausgaben beschlossen werden, obwohl dies (kurzfristig) dem Ziel der Rechnungsentlastung zuwiderläuft. In diesem Sinne vermag der vorliegende Bericht nur das Thema Rechnungsausgleich zu behandeln, nicht aber die umfassende Frage der strategischen Schwerpunktsetzung der städtischen Politik. Dafür könnte zum Beispiel ein Workshop des Parlaments mit der Methodik des vernetzten Denkens zur ganzheitlichen Problemlösung ein geeignetes Instrument sein. Es dürfte sich lohnen, entsprechende Ideen mit dem Parlament näher zu besprechen.

### **2.3 Weitere Vorstösse zur Thematik**

Die Motion Nr. 85 (1996/2000) - eingereicht ebenfalls von Kurt Bieder namens der LPL-Fraktion, steht ebenfalls in einem - wenn auch weniger direkten - Zusammenhang mit der in diesem Bericht behandelten Thematik. Diese Motion verlangt, nicht nur zu prüfen, welche Leistungen in welchem Ausmass von der Stadt wahrgenommen werden sollen, sondern ergänzend auch zu klären, in welchen Strukturen und Organisationsformen jene Aufgaben angegangen werden sollen, deren weitere Erfüllung grundsätzlich bejaht wird. Insbesondere sei dabei die Möglichkeit von (teilweisen) Privatisierungen zu prüfen. Mit StB 1417/1997 hat der Stadtrat am 24. September 1997 seine Stellungnahme zu dieser Motion abgegeben und gleichzeitig beantragt, diese abzuschreiben. An seiner Sitzung vom 27. November 1997 hat aber der Grosse Stadtrat beschlossen, die für diese Sitzung traktandierte Stellungnahme des Stadtrates zur erwähnten Motion nicht zu behandeln, sondern auf die Thematik im Zusammenhang mit der Diskussion der bereits erwähnten Vorstösse Bieder (Motion 353 [1991/96], Interpellation 102 [1996/2000]) einzugehen. Der vorliegende Bericht - insbesondere der Abschnitt über die Leistungsanalyse (Abschnitt 8 sowie zweiter Berichtsteil) ermöglicht es - zusammen mit der Stellungnahme des Stadtrates vom 24. September 1997 - , auch die Anliegen der Motion 85 (1996/2000) zu diskutieren.

Direkt auf die Thematik Rechnungsausgleich bezieht sich das Postulat Nr. 200 (1996/2000) "Wege zum Rechnungsausgleich" von Grossstadtrat Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion. Darin wird der Stadtrat aufgefordert zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, auf kantonaler Ebene eine Regelung einzuführen, nach der auch die Einkommen von unselbstständig erwerbenden Personen teilweise am Ort des Arbeitsplatzes zu besteuern wären. Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass die Stadt auch für die zahlreichen Arbeitspendler Leistungen erbringt, ohne dass diese zu deren Finanzierung anteilmässig herangezogen werden können. Auf diese Möglichkeit zur einnahmenseitigen Verbesserung der Finanzlage wird in diesem Bericht im Abschnitt 7.1.1.3 eingegangen.

### **2.4 Vorgehen**

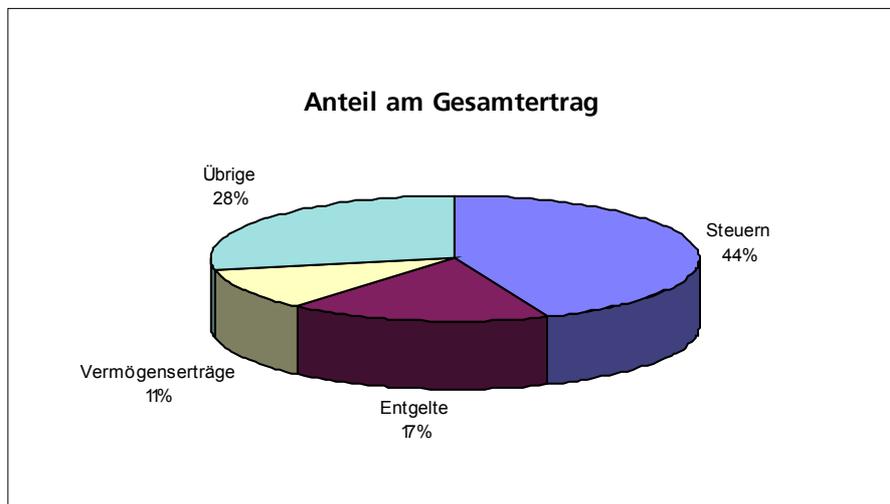
Der Aufbau des vorliegenden Berichts orientiert sich im Wesentlichen an den Forderungen, die in der Motion der FIKO zum Ausdruck gebracht werden. Es soll aber - wie gezeigt - auch

den Anliegen der übrigen erwähnten Vorstösse möglichst weitgehend Rechnung getragen werden. Der Stadtrat ist daher der Auffassung, mit der Präsentation des Berichts "Beitragswesen" und der beiden Teile des Berichts "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" alle erwähnten Vorstösse beantworten zu können. Er wird dem Parlament daher beantragen, nach der Diskussion über die beiden Berichte die erwähnten Motionen und Postulate abzuschreiben.

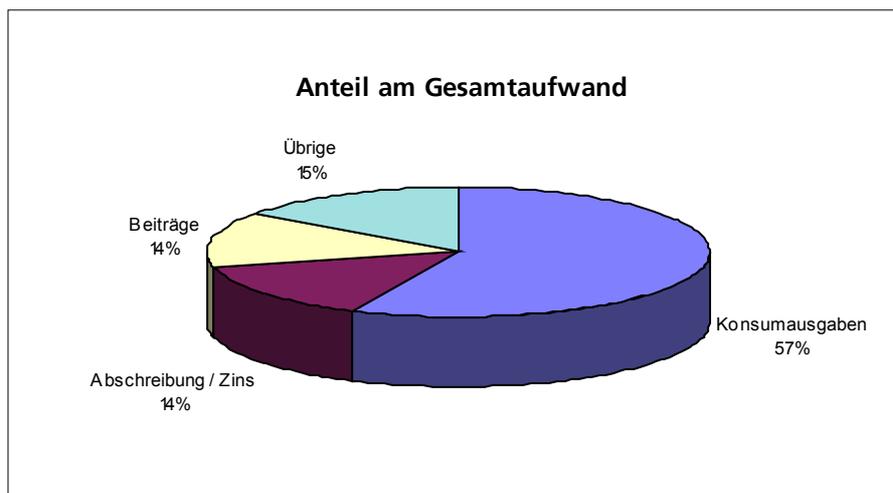
### 3 Der Weg zum Rechnungsausgleich II - Übersicht

Gemäss dem Auftrag der von der FIKO eingereichten Motion sollen Varianten aufgezeigt werden, wie der Finanzhaushalt der Stadt Luzern ins Gleichgewicht gebracht werden kann. Dabei ist die Ausgaben- und die Einnahmenseite zu berücksichtigen sowie die Problematik der zentralörtlichen Leistungen. Daraus ergibt sich, dass der Bericht im Wesentlichen drei Hauptabschnitte umfassen muss. Ein kurzer Blick in die städtische Rechnung zeigt zudem, welches die wichtigsten Aufwands- und Ertragsarten sind, die daher in den entsprechenden Abschnitten genauer unter die Lupe genommen werden.

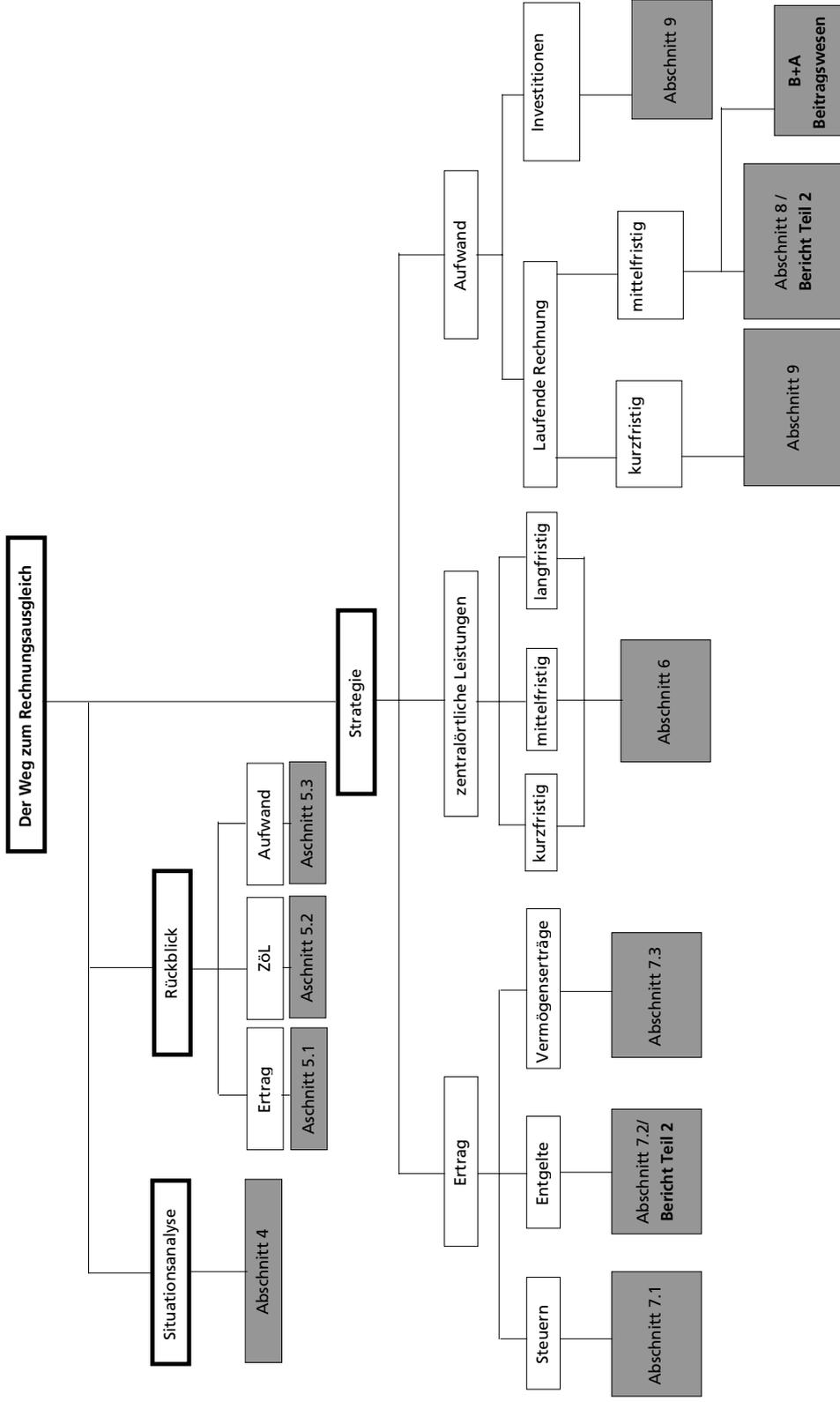
- Ertragsseite (Basis Rechnung 1998)



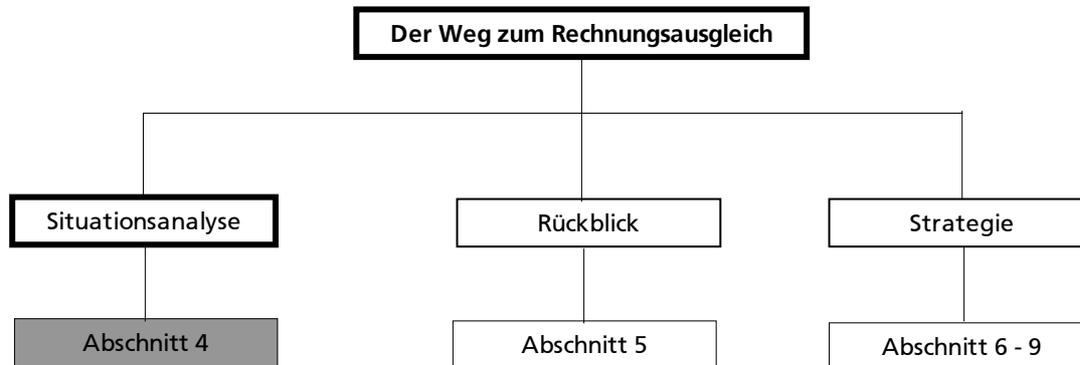
- Aufwandseite (Basis Rechnung 1998)



Vor den erwähnten drei Hauptabschnitten stehen zwei Abschnitte, die einen einleitenden Überblick über die Finanzsituation der Stadt Luzern sowie einen Rückblick auf die bisherigen Anstrengungen zur Erreichung des Rechnungsausgleichs bieten. Am Schluss steht ein Abschnitt, welcher den gesamten Bericht in den Kontext der kurz- und mittelfristigen Finanzstrategie des Stadtrates stellt. Die im Bereich der Investitionen geplanten Massnahmen werden in diesem letzten Abschnitt dargestellt. Für den Bereich der Beiträge (Subventionen) wird auf den separaten B+A "Beitragswesen" verwiesen. Die Resultate der Leistungsanalyse und Details zu den Entgelten folgen - wie bereits ausgeführt - im zweiten Teilbericht "Der Weg zum Rechnungsausgleich II". - Die Grafik auf der nächsten Seite gibt eine Übersicht über die einzelnen Themen und ihre Behandlung.



## 4 Die Finanzsituation der Stadt Luzern



Die angespannte finanzielle Situation der Stadt Luzern ist weder ein neues noch ein singuläres Phänomen. Die Tatsache, dass sich die städtischen Finanzen seit Beginn der Neunzigerjahre im Ungleichgewicht befinden, ist grösstenteils eine Folge von strukturellen Veränderungen, die bereits früher eingesetzt haben, die typisch sind für die Situation von Kernstädten und die sich seitens der Stadt nur in beschränktem Umfang direkt beeinflussen lassen.

### 4.1 Luzern als Zentrumsstadt

Im Bericht "Zentralörtliche Leistungen" der Finanzverwaltung an den Stadtrat vom 12. November 1997 wurden diese Zusammenhänge ausführlich dargestellt und erläutert. Die wesentlichen Punkte wurden im Bericht "Der Weg zum Rechnungsausgleich" vom 5. Februar 1998 (B 5/1998) zusammengefasst. Die wichtigsten Aussagen seien daher nur kurz wiederholt. Seit Jahren nimmt die städtische Wohnbevölkerung ab. Betrug sie 1970 noch knapp 70'000 Einwohner, so zählte sie 1998 nur noch gut 57'500 Personen. Gleichzeitig veränderte sich auch die demographische Struktur der Wohnbevölkerung: Personen mit höheren Einkommen verliessen tendenziell die Stadt, solche mit tiefen Einkommen zogen zu. Beide Entwicklungen führen dazu, dass das Wachstum der Steuereinnahmen in der Stadt Luzern im betrachteten Zeitraum deutlich hinter jenem des Kantonsdurchschnitts oder auch hinter jenem der Agglomerationsgemeinden zurückliegt. Gleichzeitig ist es aber nicht möglich, die Ausgaben in dem Umfang zu reduzieren, wie dies angesichts der geringeren Einnahmen nötig wäre. Denn ein Bevölkerungsrückgang hat nicht zur Folge, dass die von der Stadt angebotene und finanzierte Infrastruktur entsprechend reduziert werden kann. Viele Kosten fallen unabhängig von der Bevölkerungszahl an, ja nehmen unter Umständen sogar zu, weil die Infrastruktur sich nicht nur auf die Bedürfnisse der Wohnbevölkerung auszurichten hat, sondern vielmehr auch auf jene der Zupendler (deren Zahl parallel zur Abwanderung steigt). So fallen beispielsweise in den Bereichen Verkehr, Umwelt oder Sicherheit Kosten an, die sich aus den Bedürfnissen einer "Tagesbevölkerung" (unter Berücksichtigung der Pendlerströme) von rund 100'000 Personen ergeben. In weiteren Bereichen - besonders bei den kulturellen Angeboten - bietet Luzern seit langem umfassende Leistungen an, die nicht nur der städtischen Bevölkerung zugute kommen. Mit der beschriebenen demographischen Entwicklung wird tendenziell auch in diesen

Bereichen das Verhältnis von Nutzung durch Stadteinwohner einerseits und städtischer Finanzierung andererseits immer ungünstiger. Schliesslich gibt es Bereiche - zum Beispiel das Sozialwesen - wo die Besonderheiten der städtischen Bevölkerungsstruktur zu Mehrbelastungen führen.

## **4.2 Bericht des Bundesrates über die Kernstädte**

Am 7. Juni 1999 hat der Bundesrat seinen "Bericht über die Kernstädte" veröffentlicht. Die Lageanalyse, die darin vorgenommen wird, bestätigt vollumfänglich die Feststellungen, welche in den oben erwähnten Berichten des Stadtrates, bzw. der Finanzverwaltung gemacht werden. Damit wird von neuem deutlich, dass sich Luzern nicht in einer aussergewöhnlichen Lage befindet, sondern vielmehr von Schwierigkeiten betroffen ist, welche zurzeit allen Kernstädten zu schaffen machen. Als Beleg sollen einige wichtige Stellen zitiert werden.

So hält der Bericht fest, dass die Zentren der städtischen Räume mit Problemen konfrontiert werden, "die mit ihrer zentralen Lage in einer segmentierten und differenzierten urbanen Struktur zusammenhängen: Verwaltung und Finanzierung von Dienstleistungen, bei denen der Kreis der Begünstigten grösser ist als derjenige der Bezahlenden (Kultur, Bildung, Gesundheit), Abwanderung der Bevölkerung, Zunahme des Pendlerverkehrs und Verringerung der Umweltqualität, Ansammlung von sozialen Problemen (Armut, Drogen...), Defizite der öffentlichen Finanzhaushalte" (Seite 5).

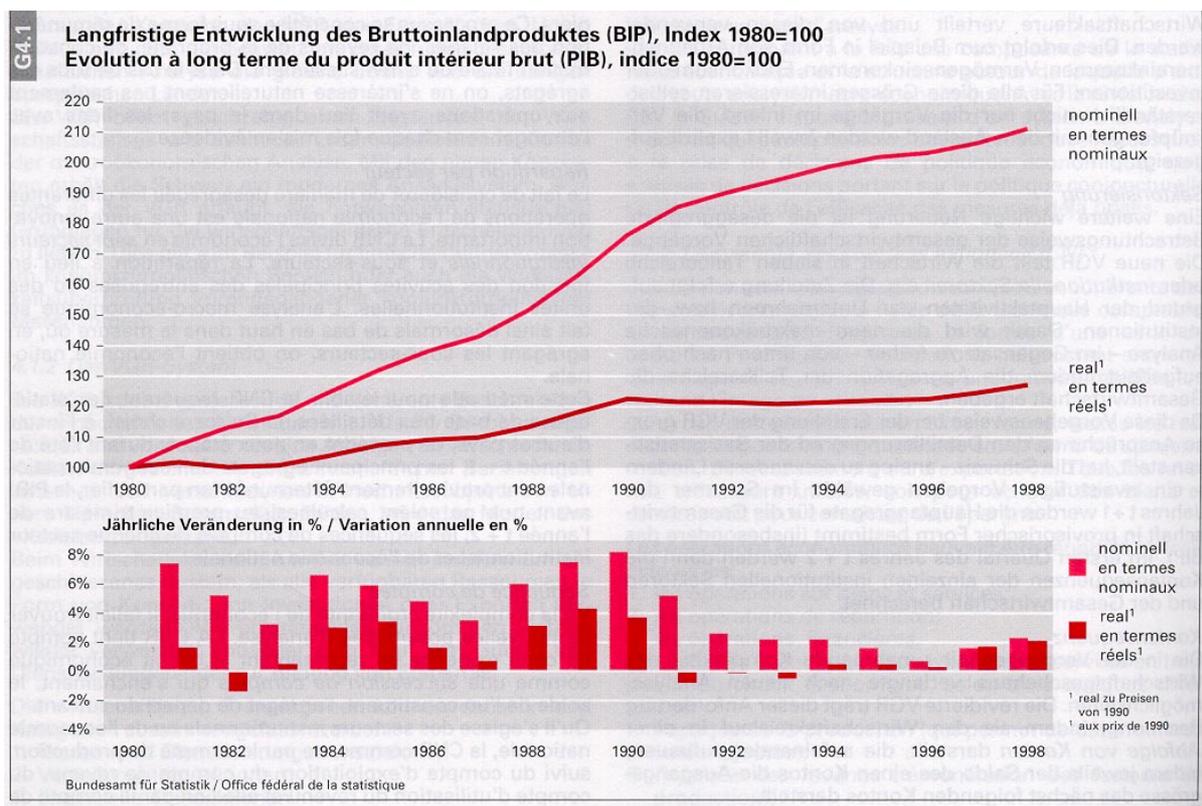
Die Kernstädte sind von einem Suburbanisierungsprozess betroffen, welcher sich in funktionaler und sozialer Entmischung äussert. Mit funktionaler Entmischung ist die zunehmende räumliche Trennung der Funktionen Arbeit, Wohnen und Freizeit gemeint. Mit sozialer Entmischung wird der Sachverhalt bezeichnet, dass sich Differenzierungen unter den Einkommensklassen ergeben, wobei die gut situierten Personen sich tendenziell vom Zentrum entfernen. Aufgrund der zunehmenden und erleichterten Mobilität wird es für Personen, die ausserhalb des Zentrums wohnen, immer einfacher, die im Zentrum zur Verfügung gestellten Infrastrukturen ebenfalls zu nutzen.

Auch hinsichtlich der Folgen dieser Entwicklungen für die öffentlichen Finanzen kommt der Bericht des Bundesrates zu eindeutigen Aussagen: "In den Kerngemeinden der Agglomeration wachsen die Einnahmen aus der Einkommenssteuer natürlicher Personen tendenziell weniger stark als in den übrigen Gemeinden der Agglomeration. Dies resultiert teils aus der Stadtflucht (funktionale Entmischung), teils aus dem niedrigeren Durchschnittseinkommen pro Steuerzahler (soziale Segregation)" (Seite 21). Nur in Zeiten der Hochkonjunktur können diese Ertragsausfälle teilweise durch höhere Steuerleistungen der Unternehmen ausgeglichen werden. Auf der anderen Seite bleibt der Finanzbedarf der Kerngemeinden unverändert hoch oder wächst weiter an. Dies "zumal diese Gemeinden einen hohen Anteil an fürsorgeabhängigen Personen aufweisen, während gleichzeitig aufgrund der Ausdehnung der Agglomeration eine tendenziell steigende Nachfrage seitens der dort lebenden Bevölkerung nach den

mit der Zentrumsfunktion verbundenen Leistungen (Kultur und Freizeit, höhere Bildung, Gesundheit) zu verzeichnen ist“ (Seite 22f).

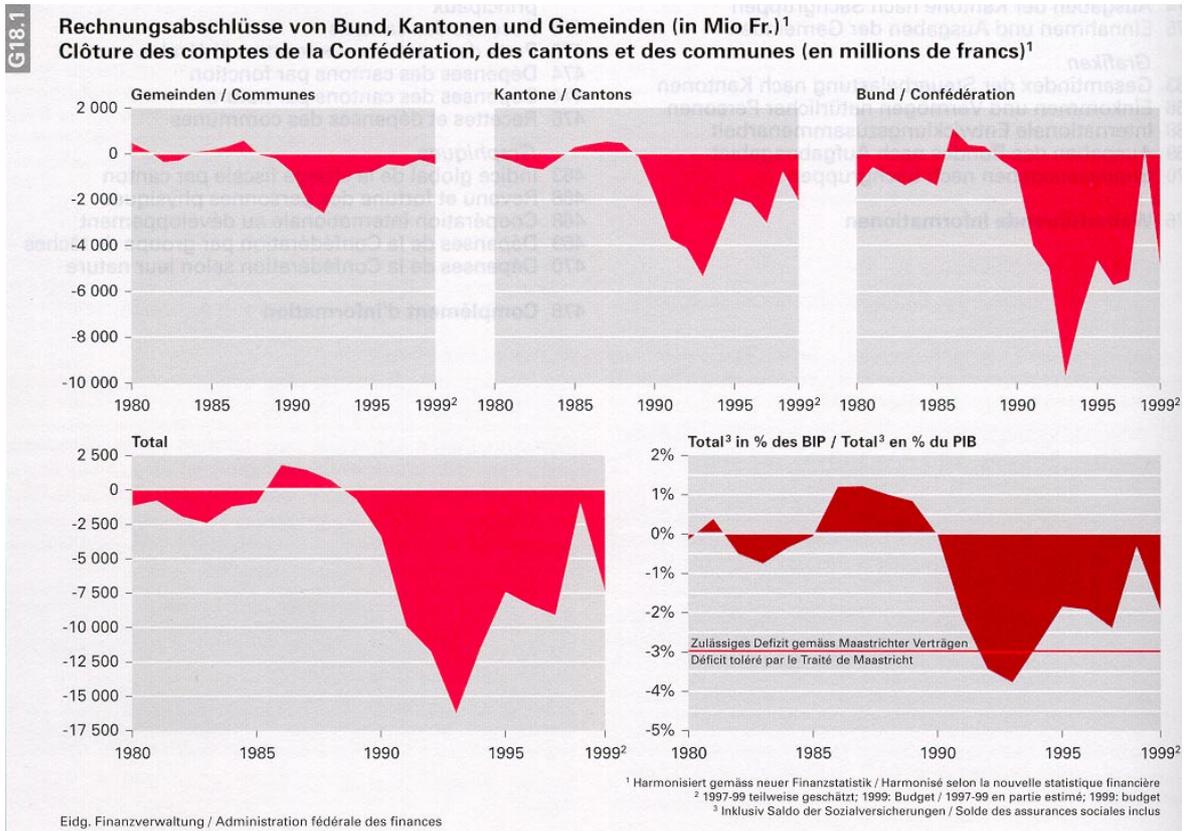
#### 4.3 Die Rezession der 90er Jahre

Nebst den dargestellten strukturellen Belastungen wurde die finanzielle Lage der Stadt Luzern, wie jene der öffentlichen Haushalte generell, von der schwersten Rezession der Nachkriegsjahre entscheidend geschwächt. In den Jahren 1990 bis 1996 kam das Wirtschaftswachstum vollständig zum Erliegen. Da die Steuereinnahmen in einer rezessiven Phase sehr rasch einbrechen, während die Ausgaben der öffentlichen Hände erst mit einer erheblichen Verzögerung der neuen Situation angepasst werden können, nimmt die Verschuldung überdurchschnittlich zu. Die nachfolgenden Auszüge aus dem Statistischen Jahrbuch der Schweiz zeigen, wie sich das Bruttoinlandprodukt einerseits und die Rechnungsabschlüsse sowie die öffentliche Schulden andererseits in den 90er Jahren entwickelt haben.



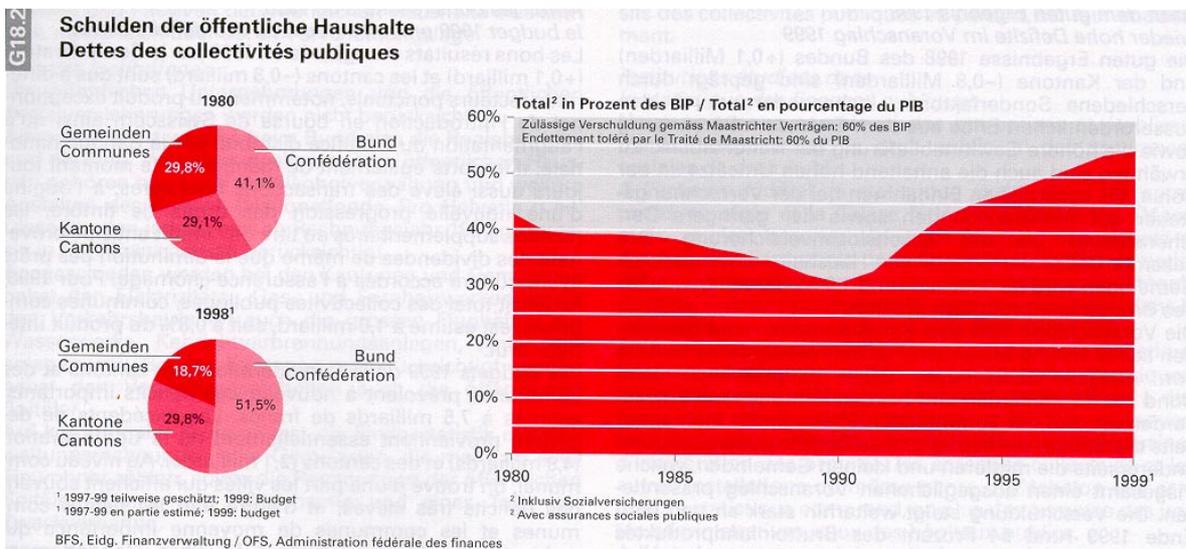
Grafik 1: Langfristige Entwicklung des Bruttoinlandproduktes (BIP)

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, S. 132



Grafik 2: Rechnungsabschlüsse von Bund, Kantonen und Gemeinden

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, S. 458



Grafik 3: Schulden der öffentlichen Haushalte

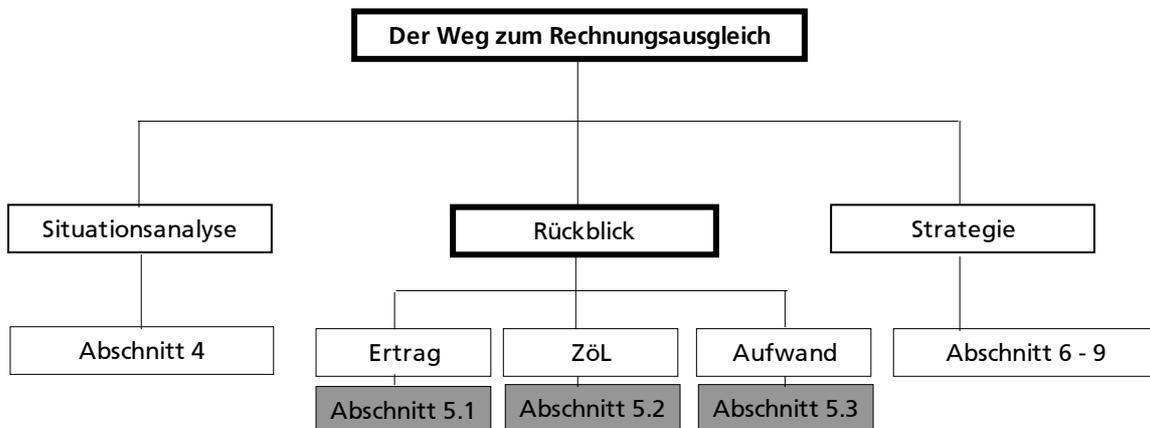
Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2000, S. 459

Die Schulden von Bund, Kantonen und Gemeinden haben während der Rezession (1990-1997) um rund 10% jährlich zugenommen. Die Nettoschuld der Stadt Luzern (EG und BG) hat sich gemäss der im Jahr 1992 eingeführten kantonalen Statistik über den Finanzhaushalt der Gemeinden in den Jahren 1992-1997 um durchschnittlich rund 7% erhöht. Während die Einwohnergemeinde ihren Steuerfuss während der ganzen Rezessionsphase auf 1.55 Steuereinheiten halten konnte, war die Bürgergemeinde gezwungen, ihren Steuerfuss von 0.25 auf 0.40 Einheiten zu erhöhen. Trotzdem liegt damit der Gesamtsteuerfuss nach der Rezession um einen Steuerzwanzigstel unter dem Gesamtsteuerfuss von 2.0 Einheiten im Jahre 1986. Gleichzeitig war die Stadt in den ersten Rezessionsjahren noch mit massiven Mehrbelastungen konfrontiert, welche aus Beschlüssen resultierten, die noch in der Hochkonjunktur gefasst worden waren. Bereits im Finanzplan 1996 - 1999 vom 23. August 1995 (B26/1995) wurden für den erwähnten Zeitraum allein für die Einwohnergemeinde Nettomehrbelastungen von rund 40 Mio. Franken nachgewiesen. Die späteren Sparmassnahmen des Bundes und des Kantons haben den städtischen Finanzhaushalt um weitere Millionen zusätzlich belastet (vgl. dazu Bericht "Zentralörtliche Leistungen" vom 12. November 1997; Seite 24f).

Im Sinne einer antizyklischen Finanzpolitik und im Interesse der Verwirklichung des Kulturraumprogrammes hat der Stadtrat die Investitionstätigkeit während der gesamten Rezessionsphase auf ein hohes Niveau gehoben: gegenüber den 80er-Jahren haben sich die Bruttoinvestitionen (ohne Werke und Betriebe) von knapp 30 Mio. Franken auf rund 55 Mio. Franken fast verdoppelt.

Insgesamt darf festgestellt werden, dass der städtische Finanzhaushalt gemessen an den zu bewältigenden Problemen in einer gut verantwortbaren Verfassung aus der Rezession kommt. Dass der Schaden in Grenzen gehalten werden konnte, ist einerseits den in den guten Jahren rechtzeitig angelegten Reserven und andererseits den nicht nachlassenden Anstrengungen von Parlament, Stadtrat und Verwaltung zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichtes zu verdanken.

## 5 Anstrengungen zur Haushaltssanierung - Rückblick



Trotz der beschriebenen Entwicklungen war es für den Stadtrat von Anfang an klar, dass es nicht ausreicht darauf hinzuweisen, dass die schwierige finanzielle Situation grösstenteils "fremdverschuldet" ist (Strukturprobleme des Zentrums, Rezession, Lastenverschiebung). Um die Verantwortung für die städtischen Finanzen und vor allem auch für eine umfassende und qualitativ hochstehende Erbringung der kommunalen Leistungen wahrzunehmen, ist der Stadtrat - ebenso wie der Bürgerrat - zusammen mit der Verwaltung seit Jahren auf drei "Schienen" aktiv. Einerseits geht es darum, die angesichts der Diagnosen mehr als berechtigten Forderungen nach einer gerechteren Lastenverteilung im Bereich der Zentralörtlichen Leistungen hartnäckig zu vertreten und in Verhandlungen mit den kantonalen und kommunalen Partnern einzubringen. Andererseits ist es unerlässlich, auch im eigenen Bereich mögliche Optimierungen und Einsparungen zu identifizieren und zu realisieren sowie bestehende Einnahmenquellen auszuschöpfen und neue zu erschliessen. Ein kurzer Rückblick auf die vergangenen Jahre macht deutlich, dass dieses Vorgehen zu beachtlichen Erfolgen geführt hat.

Die folgende hypothetische Überlegung kann dies veranschaulichen. Im Jahr 1993 schloss die Laufende Rechnung der Stadt (Einwohnergemeinde) letztmals ausgeglichen ab. Wenn der Nettoaufwand ohne Berücksichtigung der Steuern real auf dem Niveau von 1993 verblieben wäre (d.h. also sich nominal gleich entwickelt hätte wie die Teuerung) und wenn andererseits die Steuern in ihrer effektiven Höhe berücksichtigt werden, so wäre das Defizit in der Rechnung 1998 um fast 10 Mio. höher gelegen, als dies effektiv der Fall war. Dabei sind die erwähnten realen Mehrbelastungen, die in diesem Zeitraum erfolgt sind, noch überhaupt nicht berücksichtigt (z.B. Realloohnerhöhungen gemäss den jeweiligen Budgetvorgaben, Senkung von Kantonsbeiträgen, nicht beeinflussbare Mehraufwendungen, neue Aufgaben). Sehr vorsichtig geschätzt lässt sich daher sagen, dass allein im Jahr 1998 die Rechnung um mindestens 20 Mio. Franken schlechter abgeschlossen hätte, wären in den vergangenen Jahre keine Massnahmen zur Entlastung des Finanzhaushalts ergriffen worden. Wird dieses Gedankenexperiment mit den Budgetzahlen 1999 fortgeführt, so ergibt sich bereits eine Verbesserung von über 25 Mio. Franken gegenüber dem hypothetischen "Szenario Untätigkeit".

Diese grobe und im Einzelnen selbstverständlich mit Ungenauigkeiten behaftete Schätzung wird bestätigt durch einen Blick auf die konkreten Optimierungs- und Sparprojekte der letzten Jahre. Seitdem die schwierige finanzielle Situation absehbar wurde, haben die Verwaltung, der Stadtrat und das Parlament zahlreiche Massnahmen zur Verbesserung des Haushalts realisiert, sowohl im Rahmen der ordentlichen Planung als auch im Rahmen der beiden Sonderkommissionen Finanzhaushalt. Übersichten über die einzelnen Massnahmen finden sich im B 5/1998 "Der Weg zum Rechnungsausgleich" sowie in der Gesamtplanung 1999 - 2002 (B24/1998; Seite 221). Im Folgenden werden die wichtigsten Massnahmen zusammengefasst:

## 5.1 Einnahmenseitige Verbesserungen

Die Bürgergemeinde war im vergangenen Jahrzehnt gezwungen, den Steuerfuss von 0,25 auf 0,4 Einheiten anzueben. Dieser Schritt wurde insbesondere deshalb notwendig, weil in der langen Rezessionsphase die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe massiv anstiegen. Dadurch erhöhte sich der städtische Gesamtsteuerfuss von 1,8 Einheiten (1990) auf heute 1,95 Einheiten.

Im gleichen Zeitraum konnten die Ablieferungen der Städtischen Werke an die Stadt von rund 10 Mio. Franken auf über 19 Mio. Franken erhöht werden.

Weiter wurden konsequent die bestehenden Limiten bei den Entgelten ausgeschöpft; dies führte bei verschiedenen Gebühren und insbesondere auch bei den Schulgeldern zu Mehreinnahmen. Auch die Ertragslage bei den Liegenschaften des Finanzvermögens konnte verbessert werden, und Optimierungen beim Zahlungsverkehr und beim Cash Management führten zu weiteren Mehreinnahmen.

## 5.2 Zentralörtliche Leistungen: Stand der Entlastungsmassnahmen

Im Bericht B5/1998 "Der Weg zum Rechnungsausgleich" hat der Stadtrat gestützt auf den Bericht der Finanzverwaltung vom 12. November 1997 die wichtigsten zentralörtlichen Leistungen aufgelistet und quantifiziert:

Bezeichnung	Gesamtausgaben netto (Mio. Fr.)	für eigene Einwohner (Mio. Fr.)	Spillover für Auswärtige (Mio. Fr.)
Luzerner Theater und LSO	15.5	7.4	8.1
Verkehrshaus	2.2	1.1	1.1
übrige Kultur	8.5	6.5	2.0
Gewerbliche Berufsschule / KV	7.4	5.2	2.2
Städtische Mittelschulen	5.6	1.8	3.8
Konservatorium	2.9	0.1	2.8
Stadtpolizei	9.0	5.5	3.5

Strassen	7.4	6.1	1.3
Soziale Wohlfahrt	33.5	24.0	9.5
<b>Total</b>	<b>92.0</b>	<b>57.7</b>	<b>34.3</b>

Gleichzeitig hat der Stadtrat folgendes Ziel für eine bessere Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen gesetzt:

Die Stadt will sich die Zentrumsleistungen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner und die Hälfte der Zentrumsleistungen, die sie für die anderen erbringt, weiterhin leisten. Die Stadt (Einwohner- und Bürgergemeinde) soll durch konkrete Abgeltungen im Einzelfall um insgesamt 15 Mio. Franken entlastet werden.

Die Bemühungen des Stadtrates, die Initiative des Regierungsrates und das Projekt "Luzern 99" haben seither auf verschiedenen Ebenen einiges in Bewegung gebracht. Das Entlastungsziel ist zwar noch nicht erreicht, insgesamt kann jedoch heute bereits eine positive Bilanz gezogen werden. Im Folgenden wird bereichsweise über den aktuellen Stand der Entlastungsmassnahmen berichtet.

### 5.2.1 Stiftung Luzerner Theater und Luzerner Orchester

Geschätzter Spillover: 8,1 Mio. Franken

Entlastungsziel: 4,5 Mio. Franken

Gemäss dem geltenden Subventionsvertrag reduziert sich der städtische Beitrag schrittweise von ursprünglich 85% auf 65% im Jahre 2001. Daraus resultiert eine Entlastung um rund 2.5 Mio. Franken.

In der Zwischenzeit war der Anteil der städtischen Theaterbesucher weiter rückläufig und beträgt zurzeit noch knapp 30%, gegenüber 37 % im Geschäftsjahr 1995/96. Eine weitere Entlastung ist daher mehr als gerechtfertigt. Für die folgende Vertragsperiode 2002-2004 ist der Regierungsrat des Kantons Luzern nun auch bereit, den Kantonsbeitrag von heute 25% auf 30% im Jahre 2002 und auf 35% im Jahre 2004 zu erhöhen und die Stadt entsprechend zu entlasten. Gleichzeitig soll für die neue Vertragsperiode auf ein Realwachstum der öffentlichen Beiträge verzichtet werden (bisher 1.5% p.a.). Mit diesen zusätzlichen Massnahmen wird eine weitere Entlastung von rund 2 Mio. Franken erreicht. Vorbehalten bleibt die Zustimmung des Grossen Rates.

Mit dem erzielten Verhandlungsergebnis wird das gesetzte Ziel für die Planperiode bis 2004 auch unter Berücksichtigung der Entwicklung der städtischen Besucher weitgehend erreicht. Gemeinsam mit der Stiftung Luzerner Theater, dem Luzerner Sinfonieorchester, den involvierten kantonalen und kommunalen Behörden geht es jedoch bereits heute darum, Vorstellungen darüber zu entwickeln, wie es nach 2004 weitergehen soll. Für den Stadtrat ist eine Über-

gabe dieser beiden grossen Kulturinstitutionen mit eindeutigem Nutzenspillover unter die kantonale Verantwortung bzw. Federführung durchaus denkbar (vgl. auch unten 6.3). In struktureller Hinsicht muss ferner die Zusammenarbeit zwischen Theater und Orchester auch in Zukunft sichergestellt werden. Daher ist nach Meinung des Stadtrates auch zu prüfen, wie die beiden Institutionen organisatorisch näher zusammengeführt werden könnten.

### **5.2.2 Verkehrshaus**

Geschätzter Spillover: 1,1 Mio. Franken  
Entlastungsziel: Kostenteiler Kanton : Stadt = 60 : 40; keine Entlastung,  
Mehrbelastung auf max. 0,4 Mio. Franken beschränken

Das Ziel wurde mit B+A 23/1998 "Verkehrshaus der Schweiz - finanzielle Regelungen", für die Jahre 1999-2003 erreicht.

### **5.2.3 Beiträge übrige Kultur**

Geschätzter Spillover: 0,2 Mio. Franken  
Entlastungsziel: 0,4 Mio. Franken

In der Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Teilnahme des Kantons an der Trägerstiftung des Kultur- und Kongresszentrums Luzern (vom 31. August 1993) und im Bericht und Antrag des Stadtrates an den Grossen Stadtrat über den Baubeitrag an die Trägerstiftung zum Bau des Kultur- und Kongresszentrums Luzern wurde der rechtzeitige Abschluss eines Leistungsvertrags (Subventionsvertrags) zwischen der Kunstgesellschaft Luzern als Trägerin des Kunstmuseums Luzern, dem Kanton Luzern und der Stadt Luzern angekündigt. Inzwischen wurden die notwendigen Verhandlungen geführt, und die regierungsrätliche Botschaft liegt vor. Ein B+A auf Seiten der Stadt folgt, sobald die Verhandlungen betreffend der Räumlichkeiten im KKL zwischen Trägerstiftung, Stadt und Kunstgesellschaft abgeschlossen sind. Der Kanton wird seinen Beitrag schrittweise von 0.4 auf rund 1 Mio. Franken erhöhen. Die Stadt wird für die Nebenkosten einen jährlichen Beitrag von 260'000 Franken leisten. Die Räumlichkeiten im KKL werden der Kunstgesellschaft gemäss dem Baurechtsvertrag zwischen Stadt und Trägerstiftung (B+A 28/1993) unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Mit der vorgesehenen Lösung wird die Stadt um rund 0.2 Mio. Franken entlastet.

### **5.2.4 Gewerbliche Berufsschule und KV**

Geschätzter Spillover: 2,2 Mio. Franken  
Entlastungsziel: 2,2 Mio. Franken (Abschaffung des Standortbeitrages)

Mit Beschluss vom 22. April 1998 hat der Stadtrat die Schuldirektion und die Finanzdirektion beauftragt und ermächtigt, in Zusammenarbeit mit dem Erziehungs- und Kulturdepartement

die Gewerbliche Berufsschule der Stadt Luzern unter Wegfall des Standortbeitrages in eine kantonale Trägerschaft zu überführen.

Im März 1999 haben das Erziehungs- und Kulturdepartement und die Trägergemeinden Luzern, Emmen, Sursee und Willisau eine gemeinsame Projektorganisation mit dem Auftrag eingesetzt, die Kantonalisierung der Berufsschulen planerisch vorzubereiten. Konkrete Ergebnisse sind frühestens auf Schuljahr 2001/2002 zu erwarten.

#### **5.2.5 Städtische Mittelschulen**

Geschätzter Spillover: 3,8 Mio. Franken  
Entlastungsziel: 1,5 Mio. Franken

Mit Beschluss vom 19. März 1999 hat der Regierungsrat dem Gesuch des Stadtrates stattgegeben und den Standortbeitrag an die städtischen Mittelschulen auf 10% gesenkt. Materiell wird das Entlastungsziel bereits ab 1999 dank Einsparungen und höheren Gemeindebeiträgen erreicht.

#### **5.2.6 Konservatorium**

Geschätzter Spillover: 2,8 Mio. Franken  
Entlastungsziel: 1,6 Mio. Franken

Mit Dekret B 124 hat der Kanton die Rechtsgrundlage für die Finanzierung des Konservatoriums für die Jahre 1999-2001 geschaffen. Der Stadtrat hat sich bereit erklärt, bis zur Errichtung der Musikhochschule, längstens jedoch bis zum Studienjahr 2001/2002, einen jährlichen Pauschalbeitrag von 1.7 Mio. (inkl. Gebäudekosten von 0.2 Mio.) Franken zu leisten. Inzwischen ist die Musikhochschule gegründet worden. Der städtische Beitrag beträgt für das Jahr 2000 noch rund 1.3 Mio. Franken und wird mit dem Schuljahr 2001/2002 ganz dahinfallen. Die Liegenschaft auf Dreilinden wird der Musikhochschule vermietet. Die Musikhochschule wird einen für Schullokalitäten ortsüblichen Mietzins bezahlen. Der Berechnung des Spillovers von 2,8 Mio. Franken lagen dagegen kalkulatorische Raumkosten (berechnet auf der Basis des Gebäudeversicherungswertes) zugrunde. Die Entlastung kann daher nicht dem vollen ausgewiesenen Spillover entsprechen. Mit dem Wegfall des städtischen Beitrags und der Vermietung der Gebäude ist in diesem Bereich gleichwohl das angestrebte Ziel voll erreicht.

#### **5.2.7 Stadtpolizei**

Geschätzter Spillover: 3.5 Mio. Franken  
Entlastungsziel: 0,5 Mio. Franken (Seepolizei kantonalisieren)

Die Wasserpolizei ist im Budget nicht mehr enthalten. Die Entlastung gegenüber den Vorjah-

ren beträgt rund 120'000 Franken.

### **5.2.8 Kantonsstrassen**

Geschätzter Spillover: 1,3 Mio. Franken

Entlastungsziel: 1,3 Mio. Franken

Der Kanton hat im Zeitraum 1990-1997 rund 230 Mio. Franken in Kantonsstrassen investiert. Davon rund 10 Mio. Franken oder rund 4% in der Stadt Luzern. Dabei hat die Stadt Luzern einen Bevölkerungsanteil von 17%, Beschäftigtenanteil von 31% sowie einen Anteil von 25% am kantonalen Steueraufkommen. Der Verkehrsschwerpunkt liegt im Zentrum und nicht in der Peripherie. In Anbetracht der weit überdurchschnittlichen Verkehrs- und Verkehrskostenbelastung der Stadt hat der Stadtrat bei der Neuklassifizierung des Strassennetzes dem Regierungsrat beantragt, die Friedentalstrasse, Kreuzstutz-Spital-Sedelstrasse und die Hirschmattstrasse-Bundesplatz-Tribschenstrasse neu als Kantonsstrassen zu klassieren. Kriterien wie Verkehrsvolumen und Verkehrsbelastung wurden jedoch bei der Einreihung der Kantonsstrassen durch den Grossen Rat in keiner Weise berücksichtigt. Mit B 121 vom 7. April 1998 hat der Grosse Rat die Einreihung der Kantonsstrassen beschlossen. Auf die Forderungen der Stadt ist er nicht eingetreten.

### **5.2.9 Soziale Wohlfahrt**

Geschätzter Spillover: 9,5 Mio. Franken

Entlastungsziel: 4,5 Mio. Franken (Einführung eines Lastenausgleichs für die Soziale Wohlfahrt)

Mit B 162 vom 5. Februar 1999 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Änderung des Sozialhilfegesetzes beantragt, mit dem Ziel, die im Sozialbereich überdurchschnittlich belasteten Gemeinden, darunter insbesondere die Stadt Luzern, angemessen zu entlasten. Gestützt darauf wäre die Stadt um rund 3 Mio. Franken jährlich entlastet worden. Der Grosse Rat hat die Vorlage im Juni 1999 an den Regierungsrat zurückgewiesen. Dafür hat er eine Motion der liberalen Fraktion überwiesen, welche fordert, ein klares Konzept im Sozialbereich für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und auch zwischen den Gemeinden zu erstellen. Als erster Schritt zur Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen in diesem Bereich sei die Überarbeitung des Sozialhilfegesetzes bis zum Ende des Jahres 2000 abzuschliessen und auf das Jahr 2001 in Kraft zu setzen. Diese Lösung sei zu befristen, damit in der laufenden Legislatur der zweite Schritt über eine Abgeltung der allgemeinen zentralörtlichen Leistungen vorbereitet und beschlossen werden könne. Der Regierungsrat ist bereit, dem Grossen Rat im Jahr 2000 in Erfüllung dieser Motion eine Botschaft zur Abgeltung der Soziallasten der Stadt und der besonders betroffenen Agglomerationsgemeinden zu unterbreiten.

### 5.2.10 Bilanz der bisher realisierten oder eingeleiteten Entlastungen

Bezeichnung	Spillover für Auswärtige (Mio. Fr.)	Entlastungsziel (Mio. Fr.)	Realisierte oder eingeleitete Entlastungen (Mio. Fr.)
Luzerner Theater und LSO	8.1	4.5	4.5
Verkehrshaus	1.1	-.-	-.-
übrige Kultur	2.0	0.4	0.2
Gewerbliche Berufsschule / KV	2.2	2.2	2.2
Städtische Mittelschulen	3.8	1.5	1.5
Konservatorium	2.8	1.6	2.0
Stadtpolizei	3.5	0.5	0.1
Strassen	1.3	1.3	-.-
Soziale Wohlfahrt	9.5	4.5	3.0
<b>Total</b>	<b>34.3</b>	<b>16.5</b>	<b>13.5</b>

Sofern die vom Regierungsrat beschlossenen bzw. in Aussicht gestellten Entlastungen in den Bereichen wirtschaftliche Sozialhilfe, Berufsschulen und Luzerner Theater vom Grossen Rat genehmigt werden, ist das Entlastungsziel des Stadtrates weitgehend erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Lösungen, insbesondere jene für den Sozialbereich, nur Übergangslösungen sind und dass im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der Revision des kantonalen Finanzausgleichs definitive Lösungen zu suchen sind (vgl. dazu die Ausführungen im Abschnitt 6).

### 5.3 Optimierungen im eigenen Bereich

Bei den Einsparungen im eigenen Bereich fallen - worauf schon bei verschiedener Gelegenheit hingewiesen wurde - insbesondere die Sparanstrengungen im Personalbereich ins Gewicht sowie verschiedene grössere Reorganisations-, Zusammenarbeits- und Optimierungsprojekte.

- **Sparmassnahmen im Personalbereich**

Verzicht auf Teuerungsausgleich (1994 und 1997)	2,3 Mio. Franken
Revision Statuten Pensionskasse (ab 1999)	3,3 Mio. Franken
Lohnnebenkosten (SOKO II; ab 1999)	1,9 Mio. Franken

Zudem bewirkt die Aufhebung des automatischen Stufenanstiegs im Rahmen der Revision der PBO ab dem Jahr 1999 eine Verflachung des jährlichen realen Lohnwachstums von 1,5% auf 1%, was in den Folgejahren zu sich kumulierenden Einsparungen beim Personalaufwand führt.

- **Regionale Zusammenarbeit und Optimierungen / neue Trägerschaften**

Beitritt zum Zweckverband öffentlicher Verkehr	2 Mio. Franken
Optimierung im Mittelschulbereich (Stadt - Kanton)	6 Mio. Franken
Kantonalisierung Berufsberatung	0.5 Mio. Franken

- **Weitere Massnahmen**

Reduktion des Investitionsplafonds um 5 Mio.	4 Mio. Franken
Überführung der Pensionskassen-Verwaltung in PK	0.5 Mio. Franken
Verkauf der Kriens-Luzern-Bahn	0.2 Mio. Franken
Diverse Einsparungen zuhanden Budget 2001 gemäss Gesamtplan 2000-2003 (B13/1999), S. 33	3 Mio. Franken

Alle aufgeführten Optimierungen zusammen führten zu Entlastungen in der Höhe von 23,7 Mio. Franken. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass auch im Investitionsbereich innovative Lösungen entwickelt wurden, welche es erlaubten, ambitionöse Projekte zu realisieren, ohne die städtische Rechnung über die Abschreibungen in unzumutbarer Weise zu belasten. Wichtigste Beispiele sind hier die Realisierung des Kultur- und Kongresszentrums sowie des Bourbaki - Panoramas durch private Trägerschaften.

## 5.4 Zusammenfassung und Ausblick

Der Stadtrat darf also für sich in Anspruch nehmen, sich seit Jahren dafür einzusetzen, dass der städtische Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht kommt. Die negativen strukturellen Entwicklungen haben aber bislang die Erfolge der stadträtlichen Massnahmen immer wieder eingeholt und es so verunmöglicht, dass das Ziel eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts bereits erreicht werden konnte. Daher sind auf den Schienen Lastenausgleich, Mehreinnahmen sowie Optimierungen / Einsparungen im eigenen Bereich weitere Anstrengungen unerlässlich. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Rahmenbedingungen für eine Erreichung eines nachhaltigen Rechnungsausgleichs heute günstiger sind als noch vor einiger Zeit. Dies vor allem aus folgenden Gründen:

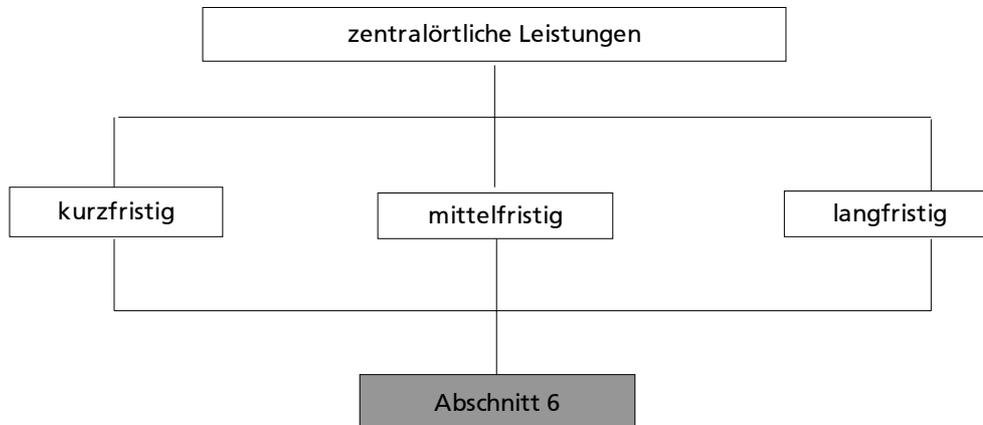
- Im Jahr 1999 wird die Rechnung der Einwohnergemeinde ausserordentlich gut abschliessen. Der erwartete Überschuss von rund 30 Mio. Franken basiert zwar zum allergrössten Teil auf einmaligen Ertragspositionen (vgl. Abschnitt 9.1), führt aber gleichwohl dazu, dass auch für die Rechnungen der Folgejahre eine gewisse Entlastung (Wegfall bzw. Reduktion der Abschreibung des Bilanzfehlbetrags, Bildung einer Steuerausgleichsreserve) realisiert werden kann.
- Die bessere konjunkturelle Lage berechtigt zur Hoffnung, dass es beim Steuerertrag keine weiteren Einbrüche geben wird. Die anhaltend ungünstigen demographischen Entwick-

lungen lassen zwar weiterhin kein bedeutendes Steuerwachstum erwarten; immerhin konnten aber bei der Erarbeitung des Planbudgets 2001 infolge der Erträge bei den juristischen Personen die Schätzungen gegenüber der bisherigen Planung um 5 Mio. Franken (inklusive Bürgergemeinde) nach oben korrigiert werden.

- Der im Sommer veröffentlichte Bericht des Bundesrates zu den Kernstädten bestätigt die von der Stadt Luzern beim Thema Zentrumslasten seit langem vorgebrachte Argumentation. Es gibt Anzeichen dafür, dass das Problembewusstsein auch bei den Partnern im Kanton und in den anderen Gemeinden wächst und dass in absehbarer Zeit verschiedene positive Lösungen möglich sein werden. Konkret präsentiert sich die Situation beim Luzerner Theater (neuer Subventionsvertrag) und bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe (Entlastung) viel versprechend.

Die Aktualisierung der Finanzplanprognosen, die bei der Erarbeitung des Planbudgets 2001 vorgenommen wurde, hat aber deutlich gezeigt, dass weitere, vielleicht auch schmerzliche Schritte notwendig sein werden, um den Finanzhaushalt dauerhaft ins Gleichgewicht bringen zu können. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass nun die "Gunst der Stunde" genutzt werden kann und soll, um dieses Ziel zu erreichen. Der vorliegende Bericht will aufzeigen, in welcher Richtung Schritte gemacht werden müssen und liefert die Grundlagen für die nötigen Entscheide.

## 6 Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen



Im Abschnitt 5.2 wurde der aktuelle Stand der Bemühungen um eine bessere Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen dargestellt. Sofern die noch nicht definitiv feststehenden Entlastungen in den Bereichen Kultur, Bildung und Sozialhilfe vom Grossen Rat beschlossen werden, ist das Entlastungsziel des Stadtrates von 15 Mio. Franken weitgehend erreicht. Eine definitive Lösung der Problematik der zentralörtlichen Leistungen ist damit noch nicht gesichert. Einerseits sind einzelne Entlastungslösungen befristet, andererseits werden im Zusammenhang mit der kantonalen Strukturreform "Luzern '99" die Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden sowie der kantonale Finanzausgleich neu geregelt. Beide Teilprojekte werden die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden grundlegend verändern, beide Projekte müssen die Problemstellung der zentralörtlichen Leistungen aufnehmen und behandeln.

### 6.1 Neue Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden

Der Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden vom Oktober 1999 (vom Regierungsrat noch nicht behandelt) sieht folgende Aufgabengruppen vor:

#### Gemeindeaufgaben:

- Fakultative Gemeindeaufgaben
- Obligatorische Gemeindeaufgaben
- Regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kommunaler Zusammenarbeit

#### Kantonale Aufgaben:

- Kantonale Aufgaben, die zentral vollzogen werden
- Kantonale Aufgaben, die vom Kanton dezentral vollzogen werden

### **Verbundaufgaben:**

- Mitgestaltungsaufgaben
- Vollzugsaufgaben
- Regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kantonaler Zusammenarbeit

Verbundaufgaben werden vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam wahrgenommen; bei den Mitgestaltungsaufgaben haben dabei die Gemeinden hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung einen gewissen Handlungsspielraum, während sie bei den Vollzugsaufgaben eine vom Kanton vollständig festgelegte Aufgabe nur noch vollziehen.

Im Zusammenhang mit den zentralörtlichen Leistungen interessieren in erster Linie die Aufgabengruppen "Regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kommunaler Zusammenarbeit" und "Regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kantonaler Zusammenarbeit". Gemäss Definition der Arbeitsgruppe handelt es sich dabei um Aufgaben mit einem sogenannten Nutzenspillover. Die Gemeinden, die vom Nutzenspillover profitieren, sollen obligatorisch zusammenarbeiten. Bei regionalen Aufgaben mit kantonaler Zusammenarbeit soll auch der Kanton in die Zusammenarbeit eingebunden werden. Beispiele für diese Aufgabengruppen sind: Regionale Richtplanung, Oberstufenzentrum der Volksschule, Schulische Dienste, Stützpunkte Feuer-, Öl- und Chemiewehr, Regionale Einrichtungen des Zivilschutzes, Öffentlicher Agglomerationsverkehr, kantonale Tourismusförderung, Seesanierung. Es handelt sich bei diesen Aufgaben primär um jene Aufgabenbereiche, bei denen bereits nach der bestehenden Aufgabenteilung eine Zusammenarbeit institutionalisiert ist.

Andere im Rahmen der zentralörtlichen Leistungen wichtige Aufgaben, insbesondere im Bereich der Kultur und Freizeit, werden als fakultative Aufgaben der Gemeinden und/oder als kantonale Aufgaben deklariert. Es handelt sich hier gemäss dem Bericht der Arbeitsgruppe um Aufgaben mit kumulativer Zuständigkeit. Selbstverständlich wird die Detailregelung der Aufgabenteilung in diesen Bereichen von ausschlaggebender Bedeutung für die Finanzierung der zentralörtlichen Leistungen sein (vgl. unten 6.3).

## **6.2 Neuer Finanzausgleich im Kanton Luzern**

Die Neuregelung der Aufgabenzuteilung Kanton - Gemeinden wird das Problem allein nicht abschliessend lösen können. Ein wesentlicher Teil der definitiven Lösung muss im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich gefunden werden.

Auch hier liegt ein Grundzügebericht der kantonalen Expertengruppe vor. In enger Anlehnung an den neuen Bundesfinanzausgleich schlägt die Arbeitsgruppe ein Modell vor, das grundsätzlich aus zwei Teilen besteht: aus dem Ressourcen- und dem Strukturausgleich. Mit dem Ressourcenausgleich sollen die unterschiedlichen Einnahmen der Gemeinden ausgeglichen werden. Dieses Ziel wird einerseits mit einem Disparitätenausgleich und andererseits mit

einer Mindestausstattung angestrebt. Der Disparitätenausgleich soll neu horizontal, das heisst zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden, erfolgen. Da dabei die Steuereinnahmen pro Steuereinheit die entscheidende Grösse ist, wird die Stadt Luzern im Rahmen des Disparitätenausgleichs zusammen mit einigen weiteren Gemeinden den horizontalen Finanzausgleich finanzieren. Die Mindestausstattung soll durch den Kanton finanziert werden (vertikaler Finanzausgleich). Eine einseitige Gewichtung der Einnahmen hätte für den städtischen Finanzhaushalt und für den Finanzhaushalt anderer Gemeinden mit besonderen Strukturproblemen fatale Folgen.

Die Ausgestaltung des zweiten Teils des neuen Finanzausgleichsmodells, des sogenannten Strukturausgleichs, ist deshalb für die Lösung der zentralörtlichen Probleme von entscheidender Bedeutung. Mit dem Strukturausgleich sollen strukturbedingte Belastungsunterschiede ausgeglichen werden. Im Vordergrund stehen dabei die sogenannten "Kosten der Weite" (Mehraufwand in grossflächigen Randregionen bedingt durch Lage, Höhenunterschiede, langes Strassennetz usw.) und den "Kosten der Enge" (Mehraufwand in dicht besiedelten Gebieten bedingt durch eine spezielle Bevölkerungszusammensetzung, erhöhten Kontrollaufwand usw.). Berechnungen im Zusammenhang mit dem neuen Bundesfinanzausgleich haben ergeben, dass die Kosten der Enge jene der Weite bei weitem überwiegen (Verhältnis 6:1). Diese Grössenordnung wird auch von ersten Analysen der kantonalen Expertengruppen bestätigt. Aufgrund der rein sachlichen Tatbestände darf die Stadt deshalb erwarten, dass ihre zentralörtlichen Sonderlasten bei der Neuregelung des kantonalen Finanzausgleichs angemessen berücksichtigt werden und dass nicht einseitig die überdurchschnittliche Finanzkraft abgeschöpft wird.

### **6.3 Strategie im Bereich der zentralörtlichen Leistungen**

Aufgrund der verschiedenen Projekte, die parallel in Bearbeitung sind, hat der Stadtrat für den Bereich der zentralörtlichen Leistungen folgendes Vorgehenskonzept beschlossen:

#### **1. Kurzfristig: Budget 2001**

- Entlastung um 3 Mio. Franken bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe

#### **2. Mittelfristig: Finanzplanperiode 2001-2004**

- Zusätzliche Entlastung um 2 Mio. Franken beim Luzerner Theater
- Entlastung um 2.2 Mio. Franken bei den Berufsschulen (Wegfall des Standortbeitrages bei der Gewerblichen und der Kaufmännischen Berufsschule)

### 3. Längerfristig: gemäss Terminplan der kantonalen Strukturreform (frühestens 2004)

Im Zusammenhang mit der neuen Aufgabenzuteilung Kanton - Gemeinden und mit der Neuregelung des kantonalen Finanzausgleichs strebt der Stadtrat folgende Lösungen an:

- Heute kommunale Aufgaben, die einen eindeutigen Nutzenspillover aufweisen, sind möglichst weitgehend als regionale Gemeinschaftsaufgaben (je nach Fall mit oder ohne kantonale Mitwirkung) oder aber - wo dies nicht möglich oder nicht sinnvoll ist - als kantonale Aufgaben zu konzipieren. Dabei sind in jedem Fall gerechte Zusammenarbeits- und Finanzierungslösungen sicherzustellen.

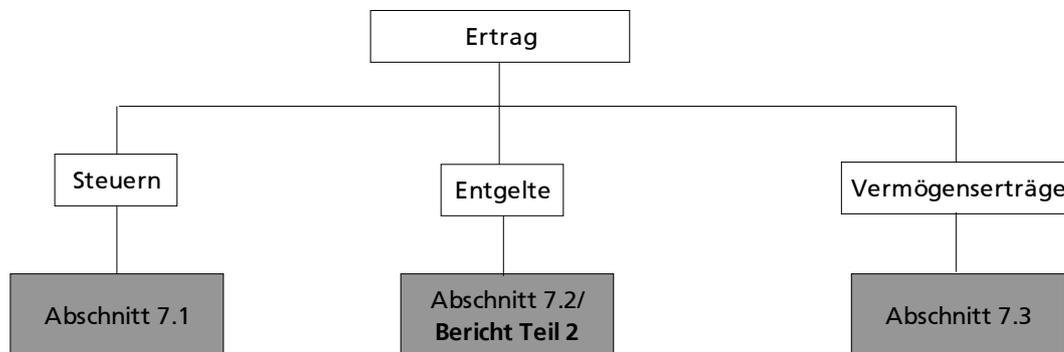
Leistungsangebote, für welche die hier angesprochene Lösung in Frage kommt, sind beispielsweise das Luzerner Theater oder die BOA.

Dabei ist zu beachten, dass es verschiedene Formen und Ausprägungen einer Regionalisierung bzw. Kantonalisierung gibt. So ist mit Kantonalisierung nicht in jedem Fall gemeint, dass der Kanton eine Aufgabe vollständig und selber erbringt. Es ist beispielsweise auch denkbar, dass er die Federführung und Hauptverantwortung in bestehenden oder neu zu schaffenden Trägerschaften übernimmt. Ebenso kann eine Regionalisierungslösung konkret auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden.

- Kantonale Aufgaben, die im Auftrage des Kantons von der Stadt wahrgenommen werden, sind mit einem Leistungsauftrag zu verbinden und durch den Kanton abzugelten. Vorbehalten bleibt ein angemessener Standortbeitrag. Diese Lösung kann beispielsweise für die Stadtpolizei sinnvoll sein.
- Die Kosten der Weite und die Kosten der Enge sind im Rahmen des Strukturausgleichs nach ihrer tatsächlichen Höhe zu gewichten. Allfällige politisch notwendige Anpassungen sind transparent auszuweisen. Das heisst, dass beispielsweise den strukturell bzw. demographisch bedingten Mehrbelastungen in den Bereichen Verkehr oder Soziales vollumfänglich Rechnung zu tragen ist.
- Die Abschöpfung der überdurchschnittlichen Finanzkraft im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs hat die Steuerkonkurrenzfähigkeit mit der nahen und weiteren Nachbarschaft angemessen zu berücksichtigen.

Mit diesem strategischen Konzept, das Lösungen vorsieht, die in einem Gesamtsystem eingebunden sind und nicht von Fall zu Fall als Sonderlösungen für die Stadt ausgehandelt und beschlossen werden müssen, will der Stadtrat längerfristig eine dauernd angemessene Abgeltung der zentralörtlichen Leistungen erreichen.

## 7 Ertragspositionen / Mehreinnahmen



Die Steuern bilden mit einem Anteil von 44% (1998) die weitaus grösste Ertragsposition. Als weitere Positionen von grossem Gewicht sind auch die Entgelte (Gebühren, Schulgelder etc.) sowie die Vermögenserträge zu untersuchen.

### 7.1 Steuern

#### 7.1.1 Ertragspotenzial

##### 7.1.1.1 Wachstum des Steuerertrages im Vergleich zu den Agglomerationsgemeinden und zu den übrigen Gemeinden des Kantons

Der Steuerertrag ist die wichtigste Position auf der Einnahmenseite. Die Höhe des Steuerertrages ist darum regelmässig sowohl beim Budget wie auch bei der Rechnungslegung ein wichtiges Thema. Die grossen Differenzen zwischen dem budgetierten und dem realisierten Steuerertrag ab Anfang der 90er Jahre wurden im Rahmen der PROGNO-Studie: "Die Stadt im Gleichgewicht - Ursachenanalyse und Handlungsmöglichkeiten zur Sicherstellung einer ausgewogenen Stadtentwicklung" im Jahre 1996 genauer untersucht. Dabei stellten die Autoren fest, dass "der Steuerertrag in der Stadt Luzern seit Anfang der 80er Jahre deutlich langsamer als in den übrigen Teilen des Kantonsgebietes" gewachsen ist. Es wurden folgende Hauptthesen erhärtet (vgl. PROGNO-Studie, Seite 35):

Mengeneffekt:

Der Anteil der Stadt Luzern am Steuerertrag aller Kantongemeinden entwickelte sich in der Vergangenheit weitgehend parallel zum Bevölkerungsanteil.

Qualitäts-(Preis-)Effekt:

Es wandern offensichtlich die steuerstarken Schweizer Haushalte in den Agglomerationsgürtel ab, während die steuerschwächeren Gruppen in der Stadt verbleiben.

Der Mengeneffekt ist messbar: auch in Zukunft muss dem Rückgang der Bevölkerung Rechnung getragen werden, wobei aufgrund der jüngsten Entwicklung von einer Stabilisierung ausgegangen werden darf. Der Qualitätseffekt ist hingegen schwieriger messbar. Das städtische Steueramt hat dem kantonalen Amt für Statistik den Auftrag erteilt, die Erträge der Zu- und Weggänge vom Steuerregister genauer zu untersuchen. Dieses hat den gesamten Steuerertrag der Weggänger demjenigen der Zugänger gegenübergestellt (unterteilt nach Einkommensklassen). Dabei ergab sich, dass der Qualitätseffekt bei den Änderungen der Steuerperiode 1993/94 noch nicht ersichtlich war. Seit der Steuerperiode 95/96 nimmt der Qualitätseffekt hingegen laufend zu. Für die Steuerperiode 97/98 war erstmals in allen Einkommensklassen ein negativer Wanderungssaldo zu verzeichnen (die Summe der Erträge der Weggänger war in allen Einkommensklassen grösser als die Summe der Erträge der Zugänger). Vergleicht man Modellrechnungen, welche den Steuerertrag aufgrund der Indikatoren BIP nominal (Bruttoinlandprodukt) und Progressionsfaktor schätzen, mit den effektiv erzielten Erträgen, so zeigt sich, dass die Schätzungen und die effektiven Erträge bis ins Jahr 1996 recht gut übereinstimmen. Für die Jahre 97 und 98 muss für das Steuerwachstum im Modell ein Korrekturfaktor von 0,2 eingesetzt werden, damit die effektiv erzielten Beträge vom Modell errechnet werden. Dieser Korrekturfaktor bildet die beiden in der PROGNOSE-Studie eruierten Effekte. Er bedeutet konkret, dass sich das (für die gesamte Schweiz gemessene) Wirtschaftswachstum in der Stadt Luzern wesentlich schwächer auf den Steuerertrag auswirkt als im Landesdurchschnitt. Wenn beispielsweise ein bestimmtes Wirtschaftswachstum in der Schweiz durchschnittlich zu einem Steuerwachstum von 5% führen würde, so wäre für die Stadt Luzern im gleichen Zeitraum nur mit einem Steuerwachstum von 1% zu rechnen.

#### **7.1.1.2 Steuergesetzrevision**

Im Jahre 2001 wird das neue Steuergesetz in Kraft treten. Eines der Hauptmerkmale ist der Wechsel von der zwei- zur einjährigen Veranlagungsperiode. Zudem wird die kalte Progression ausgeglichen, und es werden im Bereich der Vermögenssteuer sowie im Bereich der Familienbesteuerung Erleichterungen gewährt. Andererseits werden die AHV-Renten dann zu 100% besteuert (heute: 80%). Insgesamt rechnet der Kanton mit einem Ertragsausfall von rund 64 Mio. Franken (31 Mio. Kanton, 33 Mio. Gemeinden, davon 8 Mio. Stadt Luzern). Gleichzeitig wird die Kantonalbank privatrechtlich organisiert und steuerpflichtig. Diese Gesetzesänderungen haben Auswirkungen auf die Höhe des Steuerertrages der Stadt Luzern. Das Steueramt der Stadt Luzern geht heute davon aus, dass sich die positiven und die negativen Auswirkungen gegenseitig aufheben (Ausfall kalte Progression wird kompensiert durch Besteuerung der AHV-Renten, die sich in der Stadt wegen der Überalterung mehr auswirken als im Kanton, und durch den Steuerertrag der Kantonalbank, die den Hauptsitz in Luzern hat).

Insgesamt geht das städtische Steueramt somit davon aus, dass das Ertragspotenzial erst in den nächsten Jahren anwachsen wird, und dies zudem nur langsam und deutlich weniger stark als im übrigen Kantonsgebiet.

### **7.1.1.3 Arbeitsplatzbesteuerung**

Im schweizerischen Steuersystem wird die Besteuerung der Einkommen am steuerrechtlichen Wohnsitz vorgenommen. Dieser fällt in den meisten Fällen mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz zusammen. Bei den Pendlern fallen die Einkommenssteuern somit in der Regel der Wohnsitzgemeinde zu. Bei Personen, die selbstständig erwerbstätig sind, wird im Kanton Luzern eine Steuerauscheidung vorgenommen: die Einkommen und Vermögen werden zu 25% in der Gemeinde besteuert, wo sich der Arbeitsplatz befindet, und zu 75% in der Wohnsitzgemeinde. Verschiedentlich wurde ein Wechsel zu einem ähnlichen System auch für die unselbstständig erwerbenden Pendler vorgeschlagen, so z.B. auch im Postulat 200/1996-2000 von Ruedi Schmidig namens der Fraktion des Grünen Bündnis.

Der Stadtrat hat in seiner Vernehmlassung zur Totalrevision des Steuergesetzes diesen Wechsel gefordert. In der Beratung wurde dieser Vorschlag dann allerdings abgelehnt. Die Gründe lagen vor allem im administrativen Bereich. Durch ein solches System würde die Anzahl der Steuerauscheidungen massiv zunehmen. Zudem würde bei einer Regelung auf kantonaler Ebene nur ein Teil des Problem gelöst: Die Pendler aus anderen Kantonen würden bei diesem System nicht erfasst. Dies macht deutlich, dass eine Systemänderung idealerweise auf gesamtschweizerischer Ebene erfolgen müsste. Obwohl für den Stadtrat in dieser Sache also zurzeit kaum Handlungsspielraum besteht, ist er der Meinung, dass das Anliegen in der mittel- und langfristigen Perspektive weiter zu prüfen und zu verfolgen ist.

## **7.1.2 Die Entwicklung der Steuerbelastung**

### **7.1.2.1 Entwicklung der Steuerbelastung in der Stadt Luzern im Vergleich zu den wichtigsten Agglomerationsgemeinden**

Zwischen 1992 und 1999 ist der Steuerfuss der Gemeinde Meggen von 1,23 auf 1,15 Einheiten gesunken. Der Steuerfuss der Stadt (Einwohner- und Bürgergemeinde zusammen) ist im gleichen Zeitraum von 1,85 auf 1,95 Einheiten gestiegen. Im Finanzplan und später in der Gesamtplanung hat der Stadtrat seit Jahren das folgende finanzpolitische Ziel formuliert: "Der städtische Steuerfuss von Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde soll den mit der Steuerkraft gewogenen mittleren Steuerfuss der Agglomerationsgemeinden nicht übersteigen." (vgl. z.B. Seite 46 in der Gesamtplanung 2000-2003 [B 13/1999]). Dieses Ziel konnte die Stadt bis zum Jahre 1995 einhalten. In diesem Jahr haben Luzern sowie vier Agglomerationsgemeinden den Steuerfuss erhöht, eine Gemeinde konnte den Steuerfuss vorübergehend senken, und die restlichen Gemeinden hielten den Steuerfuss konstant. Durch diese Veränderungen stieg zwar der mittlere Steuerfuss von 1,92 auf 1,94 Einheiten an. Da der Steuerfuss der Stadt nun aber neu 1,95 Einheiten betrug, lag er zum ersten Mal über dem gewichteten mittleren Steuerfuss der Agglomerationsgemeinden. Seither hat sich die Situation verschärft: Infolge von Steuerfussenkungen - vor allem in den Gemeinden Meggen, Adligenswil und Root - ist der mittlere Steuerfuss bis zum Jahr 1999 auf 1,86 Einheiten gesunken, während das

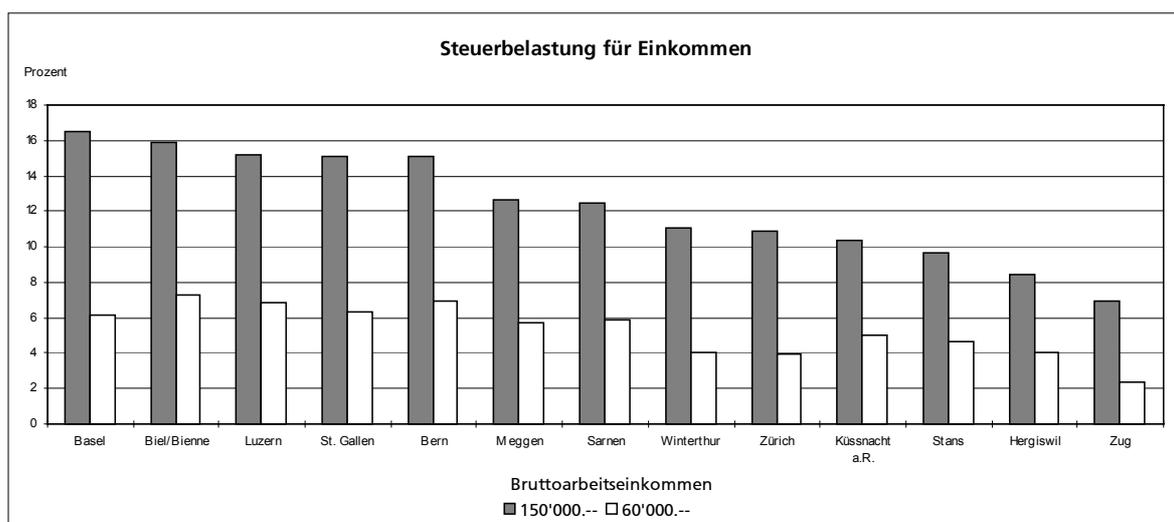
Niveau der Stadt auf 1,95 Einheiten verblieb. Von den umliegenden Gemeinden haben Kriens (2,10), Littau (2,20), Adligenswil (2,10), Emmen (2,05) und Ebikon (2,00) einen höheren Steuerfuss als die Stadt, Horw (1,83) und Meggen (1,15) einen niedrigeren.

### 7.1.2.2 Steuerbelastung 1997 in Luzern im Vergleich zu anderen Städten und zu den umliegenden ausserkantonalen Gemeinden

Im Statistischen Jahrbuch der Stadt Luzern (Ausgabe 1999) wird die prozentuale Steuerbelastung des Bruttoarbeitseinkommens in Luzern mit der Belastung in anderen Städten und in verschiedenen umliegenden ausserkantonalen Gemeinden verglichen (Seite 272). Dabei zeigt sich, dass Luzern bei den ledigen Steuerpflichtigen im Vergleich zu den grössten Städten nach Zürich und Winterthur die drittiefste Belastung hat. So ist die Steuerbelastung z.B. in Bern, Basel und den Westschweizer Städten höher. Bei den Verheirateten mit oder ohne Kinder fällt Luzern im Städtevergleich zurück: die Belastung einer verheirateten Person mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 60'000 Franken ist nur noch in drei der verglichenen Städte (leicht) höher als in Luzern.

Der Vergleich mit den umliegenden ausserkantonalen Gemeinden zeigt hingegen deutlich die Mehrbelastung in der Stadt Luzern auf. So beträgt die prozentuale Steuerbelastung eines Ledigen mit einem Einkommen von Fr. 60'000 (entspricht dem durchschnittlichen Einkommen der Erwerbstätigen) in der Stadt Luzern 12,43%, in Stans 8,37%, in Hergiswil NW 7,31% und in der Stadt Zug 7,12%.

Die folgende Grafik vergleicht die prozentuale Steuerbelastung einer verheirateten und allein verdienenden Person mit zwei Kindern in Luzern mit jener in Vergleichsstädten und in umliegenden Gemeinden.



Quelle: Eidg. Steuerverwaltung - Steuerbelastung in der Schweiz

Ein verheirateter Steuerpflichtiger mit zwei Kindern und einem Einkommen von 150'000 Franken muss also in Luzern 15,16% seines Bruttoeinkommens für Steuern aufwenden, in Stans 9,69%, in Hergiswil 8,46% und in Zug 6,96%. Die Unterschiede zwischen den erwähnten Gemeinden betragen bis zu 100%. Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Stadt in diesem Umfeld ihren Steuerfuss nicht einseitig anheben darf. Die Unterschiede würden sich dadurch verstärken.

### **7.1.3 Erhöhung der Steuern**

#### **7.1.3.1 Mittelfristige Folgen einer Steuererhöhung**

Nach der heutigen volkswirtschaftlichen Lehrmeinung führt eine Steuererhöhung nur kurzfristig zu höheren Steuereinnahmen, langfristig gehen die Steuereinnahmen sogar zurück. Nach kurzer Zeit wären also die Ausfälle durch Abwanderung von steuerkräftigen Haushalten bereits so hoch, dass sie die Mehreinnahmen aus dem erhöhten Steuerfuss überkompensieren. Verschiedentlich wurde versucht, diese Theorie durch gesicherte Zahlen zu bestätigen oder zu verwerfen. In Luzern wurde vom IBR im Jahre 1999 die Untersuchung: "Zu- und Wegzugsmotive in der Stadt Luzern - Eine Trendanalyse" durchgeführt. Die dort ermittelten Zahlen werden von den Autoren zwar so interpretiert, dass die Steuerbelastung insgesamt ein untergeordnetes Umzugsmotiv ist. Immerhin kommen sie aber nicht um folgende Feststellung herum: "Bei den WegzüglerInnen nimmt die Bedeutsamkeit der Steuern als Wegzugsmotiv mit steigendem Einkommen merklich zu. Besonders bei höheren Einkommen ist dieser Punkt nicht zu unterschätzen." (Seite 35). Bei den Haushalten mit einem Einkommen von über 80'000 Franken gibt rund die Hälfte an, dass die Höhe der Steuern ein Motiv für den Umzug war. Wenn man bedenkt, dass in der Stadt Luzern zwar nur rund 15% der Steuerpflichtigen ein Reineinkommen von über 80'000 Franken ausweisen, diese Haushalte aber für ziemlich genau die Hälfte (50,3%) der Einkommenssteuern aufkommen, dann wirkt sich ein Wegzug dieser Haushalte weit überdurchschnittlich auf den Steuerertrag aus. (Quelle: Statistisches Jahrbuch der Stadt Luzern 1999, Seiten 251 und 269). Aus steuerlicher Sicht sind diese Wegzügler deshalb von besonderer Bedeutung: die These, dass eine Erhöhung des Steuerfusses zu Abwanderungen und damit zu einem Rückgang des Steuerertrages führt, kann durch diese jüngste Untersuchung zumindest nicht verworfen werden.

Dies bedeutet für die Verantwortlichen der Finanzpolitik, dass mit einer Erhöhung des Steuerfusses der Spielraum für Ausgabenerhöhungen nur kurzfristig vergrössert werden kann. Mittel- und langfristig wird der Steuerertrag durch eine Steuererhöhung voraussichtlich vermindert.

#### **7.1.3.2 Politische Rahmenbedingungen für eine Steuererhöhung**

Heute sind die politischen Rahmenbedingungen für eine Steuererhöhung in der Stadt Luzern nicht gegeben. Im Gegenteil: in das Regierungsprogramm 1999-2003 (B35/1999) hat der Re-

gierungsrat des Kantons Luzern das Ziel " Steuerentlastung und kundenfreundliche Anwendung der Steuergesetze" aufgenommen. Der Regierungsrat will dieses Ziel unter anderem dadurch erreichen, dass er den neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich (NFA) unterstützt, mit dem Ziel, die dabei dem Kanton zusätzlich zufließenden Mittel "zur Reduktion der Staatsschulden und zur Annäherung des Steuerfusses des Kantons Luzern an diejenigen der Nachbarkantone zu verwenden". (Regierungsprogramm 1999 - 2003, Seite 8). Kantone und Gemeinden in der Umgebung von Luzern sind gegenwärtig daran, die Steuern zu senken (z.B. Zug und Zürich, Horw, Adligenswil, Meggen). In der näheren Umgebung muss einzig der Kanton Nidwalden eine Steuererhöhung in Betracht ziehen. Bei einer Erhöhung des Steuerfusses wäre daher zu befürchten, dass die Stadt weiter an Attraktivität verlieren und dass Abwanderung weiter anhalten würde.

#### **7.1.4 Senkung der Steuern**

##### **7.1.4.1 Ebene Kanton**

Der Stadtrat unterstützt die erwähnten Bestrebungen des Regierungsrates, die steuerliche Konkurrenzfähigkeit insbesondere zu den steuergünstigen Kantonen Schwyz, Zug und Nidwalden zu verbessern. Da bei der Revision des Bundesfinanzausgleichs die finanziell gut gestellten Kantone nicht in dem Ausmass mehr belastet werden, dass sie die Steuern erhöhen müssten, wird der Kanton Luzern die Steuern senken müssen, um die Konkurrenzfähigkeit verbessern zu können. Der Stadtrat begrüsst die Absicht der Regierung, die dem Kanton im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs zusätzlich zufließenden Mittel einzusetzen, um eine solche Steuerreduktion zu ermöglichen. Jedoch ist klar festzuhalten, dass Steuersenkungen im Kanton nicht zu Lasten von Stadt und Gemeinden vorgenommen werden dürfen. Insgesamt entscheidend ist die Gesamtbelastung durch Gemeinde- und Staatssteuern. Es nützte nichts, wenn der Kanton die Steuern senken und gleichzeitig Gemeinden durch Abwälzen von Lasten dazu zwingen würde, ihre Steuerfüsse zu erhöhen.

##### **7.1.4.2 Ebene Stadt**

Trotz der angestrebten Steuersenkungen vertritt der Regierungsrat die Ansicht, dass dem Ziel nachhaltig ausgeglichener öffentlicher Haushalte oberste Priorität zukommt. Der Stadtrat teilt diese Auffassung voll und ganz. Während aber beim Kanton diese erste Priorität gesichert scheint, ist dies bei der Stadt noch nicht der Fall. Sie muss daher alles unternehmen, um dieses Ziel ebenfalls zu erreichen. Das bedeutet auch, dass eine Senkung der kommunalen Steuern in der Stadt Luzern nicht in Frage kommt, bevor der nachhaltige Rechnungsausgleich erreicht ist. Da dies nicht vor Ende der nächsten Planperiode 2001 - 2004 der Fall sein wird, lehnt der Stadtrat eine Senkung der Gemeindesteuern in dieser Planperiode ab.

#### **7.1.5 Neuer Bundesfinanzausgleich und Steuerharmonisierung**

Die auf Ebene Kanton im Gefolge des neuen Bundesfinanzausgleichs allenfalls mögliche Steu-

ensenkung wird allerdings die unter 7.1.2.2 aufgezeigten grossen Belastungsunterschiede zu umliegenden Kantonen nicht entscheidend verringern können. Der Stadtrat ist daher der Auffassung, dass mittel- und langfristig auf Bundesebene weitere Schritte in Richtung Angleichung der Steuerbelastung zwischen den einzelnen Kantonen erforderlich sein werden. Dabei ist nicht eine völlige Nivellierung der Unterschiede das Ziel, da eine gesunde Steuerkonkurrenz erwünscht bleibt. Jedoch sollten die Unterschiede reduziert werden, indem der Tatsache vermehrt Rechnung getragen wird, dass die einzelnen Kantone aus strukturellen Gründen unterschiedliche Ausgabenbelastungen zu tragen haben.

#### **7.1.6 Fazit**

In der nächsten Planperiode darf also - wenn die gute Konjunkturlage anhält - mit einem etwas höheren Steuerertrag gerechnet werden als in der bisherigen Planung vorgesehen (vgl. auch Abschnitt 9.2). Das Ertragspotenzial wird aber nur langsam und deutlich weniger stark als im übrigen Kantonsgebiet ansteigen. Die Mehrerträge infolge der Besteuerung der Kantonalbank und der Vollbesteuerung der Renteneinkommen werden kompensiert durch die Ertragsausfälle im Zusammenhang mit der Revision des Kantonalen Steuergesetzes. Es wird also nicht möglich sein, den städtischen Haushalt allein mittels der Steuereinnahmen ins Gleichgewicht zu bringen. Da einerseits die steuerliche Konkurrenzfähigkeit nicht weiter verschlechtert werden darf, andererseits aber das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung oberste Priorität hat, ist für den Stadtrat in der nächsten Planperiode weder eine Steuererhöhung noch eine Steuerensenkung ein Thema.

## **7.2 Entgelte**

Neben den Steuern sollen ebenfalls die Entgelte und Gebühreneinnahmen der Stadt Luzern untersucht werden. Dabei soll eine Beschränkung auf die 20 grössten Positionen der Einwohnergemeinde erfolgen, die zusammen einen Ertrag von 53 Mio. Franken erbringen, was 81% des gesamten Ertrags aus Entgelten entspricht.

Mehr als die Hälfte dieser Erträge betrifft Spezialfinanzierungen. Hier handelt es sich um zweckgebundene Mittel, denn diese Erträge sind aufgrund gesetzlicher oder rechtlich gleichwertiger Vorschriften ganz oder teilweise für die Erfüllung einer klar definierten öffentlichen Aufgabe einzusetzen. Sofern es sich dabei um Eigenwirtschaftsbetriebe handelt (z.B. Abwasser- und Kehrichtbeseitigung), sind diese Spezialfinanzierungen vollständig über die entsprechenden Gebühreneinnahmen zu finanzieren. Bei Zuschussbetrieben (wie Gewerbeschule, Musikschule, Mittelschulen), die bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe nicht selbsttragend geführt werden können, hat die Stadt Luzern einen Zuschuss zu Lasten der Laufenden Rechnung zu leisten.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Zuständigkeiten für die Festlegung jener Entgelte, die im Detail untersucht werden.

<b>Analysierte Entgelte (Rechnung 1998)</b>	<b>in Mio. Franken</b>	<b>in %</b>
In Zuständigkeit des Stadtrates	26.1	49.2%
In Zuständigkeit des Grossen Stadtrates	10.8	20.4%
In Zuständigkeit des Kantons	6.8	12.8%
In Zuständigkeit des Bundes	9.4	17.7%
<b>Total</b>	<b><u>53.0</u></b>	<b><u>100%</u></b>

Bei gut 30 % aller Entgelte der städtischen Rechnung ist die Höhe der Gebühren und Entschädigungen vom Bund bzw. vom Kanton festgelegt. Für ein Fünftel der untersuchten Entgelte legt der Grosse Stadtrat die Höhe des Entgeltes fest, bei knapp der Hälfte der untersuchten Entgelte liegt der Entscheid über die Höhe der Gebühren in der Kompetenz des Stadtrates.

Auch wenn die Kompetenz zur Festlegung einer Gebühr bei der Stadt liegt, können die Ansätze nicht beliebig erhöht werden, d.h. die Gebühren haben sich einerseits in einem akzeptablen Verhältnis zur erbrachten Leistung zu bewegen sowie andererseits auch am Markt bzw. an den Ansätzen für gleichartige Leistungen oder identische Angebote in anderen Gemeinwesen zu orientieren.

Die erwähnten grösseren Positionen unter den Entgelten sollen im Detail untersucht und die Ansätze insbesondere auch mit den Partnergemeinden und nötigenfalls auch mit den Partnerstädten verglichen werden. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob in diesem Bereich allenfalls neue Einnahmenquellen erschlossen werden können. Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden mit dem zweiten Berichtsteil vorgelegt.

### 7.3 Vermögenserträge

Da die Vermögenserträge rund 10 % des Gesamtertrages der Stadt ausmachen, wird in diesem Kapitel auch die Entwicklung der Vermögenserträge analysiert und beurteilt. Die wichtigsten Vermögenserträge sind:

	<b>Rechnung 1998</b>	
	in Mio. Franken	in %
Ertrag aus Guthaben und Forderungen	1.4	3.4%
Kontokorrent-Guthaben und Verzugszinse	3.6	8.6%
Ertrag aus Anlagen des Finanzvermögens	1.5	3.7%
Liegenschaftsertrag Finanzvermögen	5.1	12.2%
Buchgewinne Finanzvermögen	1.4	3.5%
Beteiligungen des Verwaltungsvermögens	21.6	52.0%
Liegenschaftsertrag Verwaltungsvermögen	6.9	16.6%
<b>Total Vermögenserträge</b>	<b><u>41.6</u></b>	<b><u>100.0%</u></b>

Diese Positionen werden nachfolgend auf mögliche Ertragssteigerungen beurteilt.

### **7.3.1 Ertrag aus Guthaben und Forderungen**

Der Anteil dieser Sachgruppe am Vermögensertrag beträgt 3,4 %. Es handelt sich dabei um Aktivzinsen. Bei der Beurteilung auf mögliche Ertragssteigerungen müssen auch die Passivzinsen einbezogen werden, weil der Ertrag aus Anlagen im Zusammenhang mit der Liquiditätssteuerung eng mit der Bewirtschaftung der kurz- und langfristigen Schulden verknüpft ist. Im Herbst 1994 hat die Finanzdirektion in Zusammenarbeit mit einer Schweizerischen Treuhandgesellschaft Optimierungen im Bereich Cash Management aufgezeigt. Gestützt darauf und im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Finanzinformationssystemes wurden Ergebnisverbesserungen in den Kernfunktionen Liquiditätsmanagement, Zahlungsverkehr sowie Debitoren- und Kreditorenmanagement erzielt. Die Methoden und Instrumente im Bereich Cash Management, Finanzanlagen sowie der aktiven Schuldenbewirtschaftung werden dauernd den Entwicklungen und Erkenntnissen des Marktes sowie den veränderten Strukturen der Stadt Luzern angepasst.

Parallel dazu wurde unter Ausnutzung der Zinsentwicklung für Neugeldaufnahmen die Kontokorrentschuld gegenüber der Pensionskasse abgebaut. Mit Refinanzierungen am Markt konnte der durchschnittliche Passivzinssatz auf den langfristigen Schulden von 5,8% (1997) auf 4,4 % (1999) reduziert werden.

Eine grundsätzliche Neubeurteilung dieser Position erfolgt mit der Übernahme der Bürgergemeinde. Aus der Integration der Aktiven und Passiven der Bürgergemeinde in die städtische Rechnung resultiert ab dem Jahre 2001 ein Zuwachs bei den Vermögenserträgen um rund 6 Mio. Franken und ein zusätzlicher Zinsaufwand in der Höhe von rund 4 Mio. Franken. Aus der Zusammenlegung der Bereiche Zahlungsverkehr sowie Debitoren- und Kreditorenmanagement können die Vermögenserträge sowie der Zinsendienst weiter optimiert werden. Genauere Abklärungen werden zurzeit im Rahmen des Projektes Neue Stadt Luzern, Hauptprojekt Finanzen, vorgenommen. Bereits heute werden Neuaufnahmen von langfristigen Verbindlichkeiten durch die beiden Finanzverwaltungen koordiniert.

Die Bewirtschaftung der liquiden Mittel richtet sich nach den Gegebenheiten des Marktes. Das Fremdkapital wird bedarfsorientiert aufgrund einer rollenden Liquiditätsplanung beschafft. Eine Verringerung des Zinsaufwandes für langfristige Schulden ist in den nächsten 2 Jahren absehbar; mit der Rückzahlung von hochverzinslichen Schulden kann die Refinanzierung aus heutiger Sicht zu einem tieferen Zinssatz erfolgen.

### **7.3.2 Ertrag aus Kontokorrentguthaben und Verzugszinsen**

In dieser Position sind die Zinserträge aus den Kontokorrenten mit den Städtischen Werken und den Verkehrsbetrieben enthalten sowie der kalkulatorische Ertrag aus der aktivierten Verzinsung der Liegenschaft Werkhof (Projekt Wohnen im Tribtschen). Die Zinssätze richten

sich nach den Sätzen für Kredite an öffentlich-rechtliche Körperschaften. Zu dieser Ertragsposition gehören auch die Verzugszinse des Steueramtes. Die Höhe dieses Zinssatzes wird jährlich vom Regierungsrat festgelegt.

Für die Verselbstständigung der VBL soll eine Aktiengesellschaft mit einem Aktienkapital von 20 Mio. Franken gegründet werden. Für die Finanzierung der nicht gedeckten Arbeitgeberverpflichtungen leistet die Stadt Luzern zusätzlich einen à-fonds-perdu-Beitrag von 10 Mio. Franken. Das Kontokorrent-Guthaben reduziert sich um rund 30 Mio. Franken. Daraus ergibt sich ab dem Jahre 2001 per Saldo eine Verringerung des Zinsertrages von rund 1,2 Mio. Franken. Eine Dividende ist erst ab dem Jahre 2006 (Marktöffnung) vorgesehen. Diese wird dann als Ertrag aus Anlagen des Finanzvermögens ausgewiesen (siehe 7.3.3).

### **7.3.3 Ertrag aus Anlagen des Finanzvermögens**

Mit der Verselbstständigung der Städtischen Werke werden die Aktiven und Passiven der Bereiche Elektrizität, Gas und Wasser in Aktiengesellschaften eingebracht. In der städtischen Rechnung werden neu zwei Positionen unter dem Finanzvermögen bilanziert: einerseits das Aktienkapital der Holding AG (rund 62 Mio. Franken) sowie Darlehen von rund 56 Mio. Franken. Anstelle einer Pauschalablieferung werden in Zukunft Dividenden und Darlehenszinsen in die Stadtkasse fließen. Nach der Verselbstständigung werden die Gesamterträge von heute rund 19 Mio. Franken auf rund 11 Mio. Franken zurückgehen.

Die erste Dividende ist erst ab dem 2. Geschäftsjahr, d.h. im Jahre 2003, zu erwarten. In den Jahren 2001 und 2002 wird der Dividendenausfall durch eine Entnahme aus der vorsorglich geäufteten "Ausgleichsreserve Städtische Werke" kompensiert.

### **7.3.4 Liegenschaftserträge und Buchgewinne aus Finanzvermögen**

Die Einwohnergemeinde hat per 31.12.98 im Finanzvermögen Liegenschaften im Wert von rund 89,7 Mio. Franken bilanziert. Davon entfallen rund 75 % auf Wohn- und Geschäftshäuser. Diese sind mit 67,2 Mio. Franken im Konto 1023.10 aktiviert. Der Gebäudeversicherungswert beläuft sich auf 85 Mio. Franken.

Die städtische Liegenschaftspolitik orientiert sich an den vom Stadtrat am 5. Mai 1994 erlassenen Grundsätzen und Umsetzungsrichtlinien:

"Die städtischen Liegenschaften sind so zu bewirtschaften, dass deren Mieter nicht aus Steuermitteln subventioniert werden. Dies bedeutet, dass für die Gruppe der 'Wohn- und Geschäftsliegenschaften' - nach Abzug der Unterhalts- und Betriebskosten- langfristig eine kostendeckende Verzinsung des investierten Kapitals gefordert werden muss. Die Mietzinse sind (im Normalfall) so anzusetzen, dass die Bruttorendite des investierten Kapitals mindestens 1 bis 3 Prozent über dem jeweiligen Satz für erste Hypotheken der Luzerner Kantonalbank liegt."

Die Bruttorendite gemessen am Katasterwert beträgt zurzeit knapp 7 %.

Die Bürgergemeinde bringt Liegenschaften im Buchwert von rund 25 Mio. Franken ein. Der Stadtrat wird nach der Zusammenlegung eine Neubeurteilung der Liegenschaftspolitik vornehmen und dem Grossen Stadtrat darüber Bericht erstatten. Im vorliegenden Bericht wird daher auf eine detaillierte Analyse verzichtet.

### **7.3.5 Liegenschaftserträge des Verwaltungsvermögens**

Die Liegenschaftserträge des Verwaltungsvermögens haben einen Anteil von knapp 17 % am städtischen Vermögensertrag. Der grösste Anteil der Liegenschaftserträge des Verwaltungsvermögens konnte in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Mittelschuloptimierung zwischen Stadt und Kanton Luzern realisiert werden. Mit der Gründung der Musikhochschule Luzern wird auch ein Mietvertrag für die Liegenschaft Dreilinden in Aussicht gestellt. Daraus ist ein zusätzlicher Liegenschaftsertrag ab dem Jahr 2001 zu erwarten.

Es ist vorgesehen, die von den VBL genützten Grundstücke (heute unter dem Verwaltungsvermögen ausgewiesen) der künftigen AG in Form eines Baurechtes zur Verfügung zu stellen. Nach der Marktöffnung ab dem Jahre 2006 wird ein angemessener Baurechtszins in Rechnung gestellt. Details sind im B+A "Verselbstständigung der Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern (VBL)" dargestellt.

### **7.3.6 Ertrag aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens**

Unter dieser Position werden die Ablieferungen der Städtischen Werke zu Gunsten der städtischen Rechnung ausgewiesen. Diese entfallen ab dem Jahr 2001.

Anstelle einer Pauschalablieferung erhält die Stadt Luzern in Zukunft Dividenden, Darlehenszinsen und Konzessionen. Andererseits werden die Energie- und Wasserlieferungen der Städtischen Werke an die Stadt neu in Rechnung gestellt. Die Gesamterträge aus der Holding AG werden noch rund 11 Mio. Franken betragen. Details werden im B+A "Neues Betriebs- und Führungskonzept der Städtischen Werke Luzern" dem Parlament unterbreitet.

In den ersten Jahren nach der Gründung kann die Laufende Rechnung der Stadt durch die Entnahme aus der Rückstellung "Marktöffnung" entlastet werden, gleichzeitig steigt jedoch der Finanzierungsbedarf der Stadt Luzern im Ausmass des zu erwartenden Ertragsrückganges.

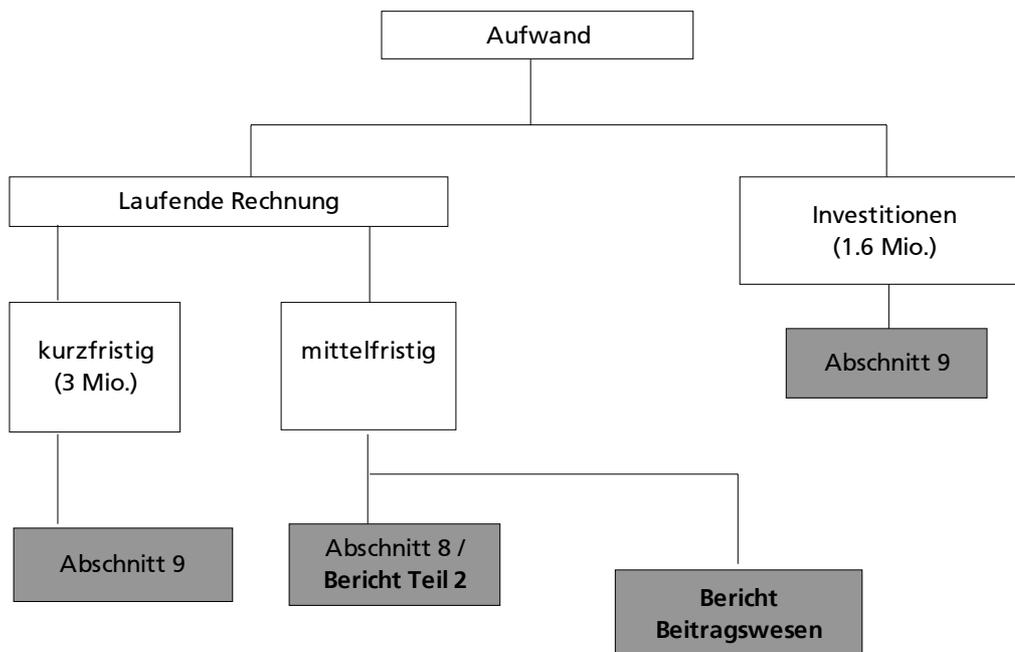
### **7.3.7 Zusammenfassung**

Aus heutiger Sicht ist eine wesentliche Steigerung der Vermögenserträge nicht möglich. Durch die bevorstehende Integration der Aktiven der Bürgergemeinde werden die Vermögenser-

träge um rund 6 Mio. Franken ansteigen, gleichzeitig wird mit der Übernahme der Passiven der Schuldendienst jedoch um über 4 Mio. Franken steigen. Aus der anstehenden Verselbstständigung der Städtischen Werke und der VBL ist aus heutiger Sicht per Saldo mit einer Reduktion der Vermögenserträge um knapp 10 Mio. Franken zu rechnen. Der erwartete Ertragsrückgang kann jedoch vorübergehend durch die Auflösung der aus dem Aufwertungsgewinn der Städtischen Werke gebildeten Rückstellung "Marktöffnung" aufgefangen werden.

## 8 Aufwandpositionen / Leistungsanalyse

Die Motion der FIKO verlangt, neben den Möglichkeiten von Mehreinnahmen und des Lastenausgleichs zur Haushaltssanierung auch Möglichkeiten des Leistungsabbaus aufzuzeigen. Leistungsabbau kann einerseits eine Reduktion der Investitionstätigkeit bedeuten; auf diese Thematik wird im Abschnitt 9 eingegangen. Andererseits können auch Leistungen reduziert werden, die über die Laufende Rechnung finanziert werden. Dabei ist wiederum zu unterscheiden zwischen Beiträgen an Dritte (dieser Bereich wird durch den separaten B+A "Beitragswesen" abgedeckt) und den Ausgaben für durch die Stadt selber erbrachte Leistungen. Im letzteren Bereich hat der Stadtrat bereits auf das Budget 2001 hin Einsparungen in der Höhe von 3 Mio. Franken beschlossen. Für allfällige weiterführende Entscheide im Zusammenhang mit weiteren Optimierungen, Einsparungen oder einem Leistungsabbau soll die in diesem Abschnitt vorgestellte Leistungsanalyse die Basis liefern.



## 8.1 Vorgehen und Methodik

Der Berichtsteil, der sich der Leistungsanalyse widmet, erweist sich sowohl als der schwierigste als auch der politisch heikelste. Es wurde daher von Anfang an Wert darauf gelegt, diesen Bereich mit einer klaren und systematischen Methodik zu bearbeiten, obwohl dies äusserst zeitintensiv ist. Daher wird im Folgenden nur das Vorgehen ausführlich dargestellt, während die Ergebnisse der Leistungsanalyse mit dem zweiten Berichtsteil vorgelegt werden.

Bei der Erarbeitung der Methodik wurde von folgenden grundsätzlichen Überlegungen ausgegangen:

- eine Auflistung sämtlicher städtischer Leistungen ist aus zeitlichen und verfahrensökonomischen Gründen weder möglich noch wünschbar
- die Auswahl der behandelten Leistungen darf nicht auf willkürlichen Entscheiden basieren, sondern muss einer nachvollziehbaren Systematik folgen
- isolierte Aussagen über Leistungen eines Gemeinwesens sind schwierig und sehr subjektiv; bessere Aussagen werden möglich, wenn eigene Leistungen mit denen anderer Leistungserbringer verglichen werden
- es muss klar unterschieden werden zwischen Analyse und Vergleich von Leistungen einerseits, welche durch die Verwaltung erfolgen können, und der Wertung dieser Analyse sowie der Beschlussfassung über allfällige Massnahmen andererseits, welche Aufgabe des Stadtrates und des Parlaments sind.

Ausgehend von diesen Prinzipien wurde die folgende Methodik entwickelt:

### 8.1.1 Datenbasis und Projektpartner

Bei Diskussionen über die finanzielle Mehrbelastung der Stadt Luzern wird immer wieder auf Vergleiche der Pro-Kopf-Belastung in den einzelnen Aufgabenfeldern verwiesen. Ein solcher Vergleich (Stadt - Agglomeration - übrige Gemeinden auf Basis der Pro-Kopf-Nettobelastung) wird auch regelmässig im Geschäftsbericht veröffentlicht (vgl. z.B. Geschäftsbericht 1998, Seite 14 bis 17). Es ist grundsätzlich richtig, diesen Vergleich zunächst auf der Grundlage der funktionalen Gliederung vorzunehmen, da bei diesem Vorgehen am ehesten eine Vergleichbarkeit mit anderen Gemeinwesen gegeben ist. Allerdings ist die einstellige funktionale Gliederung (Aufgabenbereiche 0 bis 9) zu grob, um brauchbare Aussagen machen zu können.

Das Statistische Amt des Kantons Luzern stellte der Stadt die Rechnungsdaten (Basis 1998) - aufbereitet gemäss der *dreistelligen* funktionalen Gliederung - zur Verfügung. Die Auswertungen wurden für die Gesamtheit aller Luzerner Gemeinden, für den Agglomerationsgürtel sowie für die Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens erstellt. Die Gemeinden Emmen und Kriens hatten sich vorgängig bereit erklärt, als Vergleichspartner in diesem Projekt mitzuarbeiten. Dies ist insbesondere bei der Detailanalyse der einzelnen Bereiche von Bedeutung, worauf weiter unten noch eingegangen wird. Die Gemeinden Emmen und Kriens erhoffen sich

durch diese Mitarbeit auch zu Datenmaterial zu kommen, das ihnen hilfreich sein kann bei der Lösung ihrer eigenen finanzpolitischen Schwierigkeiten. Vor allem aber hoffen die drei Partner, dass diese Zusammenarbeit bei der Problemanalyse auch das Terrain für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit bei der Problemlösung vorbereiten kann. Jedenfalls erwies sich die bisherige Zusammenarbeit im vorliegenden Projekt als angenehm, konstruktiv und zielgerichtet.

Die gemäss der funktionalen Gliederung aufbereiteten Daten der Jahresrechnungen umfassen das ganze Leistungsangebot der Kommunen. Für die Stadt Luzern bedeutet dies insbesondere, dass in den Zahlen des Amtes für Statistik nicht zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde unterschieden wird. Eine Leistungsanalyse auf dieser Basis macht daher nur Sinn, wenn auch die Aufgabenfelder der Bürgergemeinde einbezogen werden. Dabei müssen einerseits jene Aufgabenfelder konsolidiert betrachtet werden, die in beiden Gemeinden wahrgenommen werden (Gemeindeverwaltung im engeren Sinn), andererseits sind unter Umständen auch Leistungen zu untersuchen, die ausschliesslich oder schwergewichtig von der Bürgergemeinde erbracht werden. Der Bürgerrat hat daher den Vorsteher der Finanzamtes ermächtigt, im vorliegenden Projekt mitzuarbeiten.

### **8.1.2 Auswahl der zu untersuchenden Bereiche**

Aufgrund der gemäss der dreistelligen funktionalen Gliederung aufbereiteten Rechnungszahlen ist es nun möglich, rund 130 Aufgabenbereiche zu vergleichen. Nicht enthalten sind in den Zahlen des Statistischen Amtes die Leistungen der Städtischen Werke und der VBL, da diese beiden Betriebe ja je über ein separates Rechnungswerk verfügen. Wegen der geplanten Verselbstständigung der Werke und der VBL ist es auch richtig, diese Bereiche nicht zu analysieren, da es sich bei deren Leistungsangebot nach der Verselbstständigung nicht mehr um städtische Leistungen handeln wird. Die finanziellen Folgen der Verselbstständigung auf die städtische Rechnung werden im vorliegenden Bericht an anderer Stelle thematisiert (vgl. 7.3.3; 7.3.5; 7.3.6) Im Einzelnen nicht verglichen werden auch Spezialfinanzierungen. Diese müssen definitionsgemäss eine Nettobelastung von Null aufweisen; sie werden daher in der Regel über spezielle Quellen finanziert (z.B. Feuerwehr) und belasten somit die Rechnung der Stadt nicht direkt (Eigenwirtschaftsbetriebe). Belastungen der Rechnung erfolgen dort, wo aus der Laufenden Rechnung Beiträge an eine Spezialfinanzierung geleistet werden müssen (Zuschussbetriebe, z.B. Berufsschulen); diese Beiträge ihrerseits werden dann bei der Leistungsanalyse auch berücksichtigt.

Je nachdem, mit welchen Zahlen verglichen wird (alle Gemeinden im Kanton, Agglomerationsgürtel, Kriens, Emmen) ergibt sich für die Stadt gesamthaft eine Pro-Kopf-Mehrbelastung (netto) zwischen rund 950 und 1'200 Franken. Es gibt auch Bereiche, in denen die Stadt minderbelastet ist. Der gewichtigste ist der Bereich 860 - Energie, was ausschliesslich auf die Erfassung der Ablieferungen der Städtischen Werke unter dieser Funktionsnummer zurückzuführen ist. Weitere Besserstellungen stehen im Zusammenhang mit Besonderheiten der statis-

tischen Erfassung oder fallen im Einzelnen betragsmässig nicht ins Gewicht. Insgesamt findet sich - je nach Vergleichspartner - bei 60 bis 90 Bereichen eine Mehrbelastung der Stadt.

Es ist nicht sinnvoll, all diese Bereiche im Detail zu untersuchen, zumal es sich oft auch um Bagatellbeträge oder um sehr kleine Abweichungen handelt. Es wurde daher die Regel festgelegt, dass jene Bereiche untersucht werden sollen, die gesamthaft 80% der Pro-Kopf-Mehrbelastung ausmachen. Damit ein Bereich untersucht wird, muss er in mindestens einem der Vergleiche (mit Kantonsdurchschnitt, mit Agglomerationsgürtel, mit Kriens, mit Emmen) in diesen 80%-Bereich fallen. Es zeigt sich, dass - unabhängig davon, welcher Vergleichspartner gewählt wird - mit nur ganz wenigen Ausnahmen immer dieselben Bereiche innerhalb des 80% - Bereiches liegen. Es ist also recht eindeutig bestimmbar, welche Aufgabenfelder gemäss der dreistelligen funktionalen Gliederung hauptverantwortlich sind für die Pro-Kopf-Mehrbelastung der Stadt. Es handelt sich dabei um die in der folgenden Tabelle aufgeführten Bereiche, die im Detail untersucht werden sollen:

<b>Funktionsnummer</b>	<b>Aufgabenbereich</b>
020	Gemeindeverwaltung
030	Rücktrittsgelder / Ruhegehälter
100	Vormundschaftswesen
113	Polizeikorps
210	Primarschule
212	Realschule
230	Lehrlingswesen (Berufsschulen)
259	Andere allgemein bildende Schulen
302	Theater, Konzerte
310	Denkmalpflege / Heimatschutz
330	Parkanlagen / Wanderwege
410	Pflegeheim
580	Allgemeine Fürsorge
581	Gesetzliche Fürsorge
620	Gemeindestrassen (öffentliche Strassen)
650	Regionalverkehr

Zu dieser Übersicht sind allerdings sofort die folgenden wichtigen Ergänzungen zu machen:

- Im Bereich 210 (Primarschule) sind in der städtischen Rechnung auch die Aufwendungen für die Kleinklassen erfasst, ebenso im Bereich 212 (Realschule) jene für die Sekundarschule. Dies ist in den anderen Gemeinden (teilweise) nicht der Fall, welche diese Bereiche unter separaten Funktionsnummern verbuchen. Die städtische Mehrbelastung in den beiden Bereichen 210 und 212 basiert daher im Wesentlichen auf unterschiedlicher Buchungspraxis. Folgerichtig weisen die Zahlen des Statistischen Amtes für die Stadt Luzern in den Bereichen 211 (Kleinklassen) und 213 (Sekundarschule) eine Minderbelastung auf. Werden diese Mehr- und Minderbelastungen gegeneinander verrechnet, so bestehen keine relevanten Unterschiede mehr.

Gleichwohl sollen diese sämtlichen Bereiche in der Detailuntersuchung belassen werden, weil damit sichergestellt ist, dass alle Hauptaufgabenfelder der Stadt behandelt werden und weil zudem hier die Pro-Kopf-Zahlen besonders wenig aussagekräftig sind und vielmehr mit Pro-Schüler-Zahlen gearbeitet werden muss.

- Ebenfalls sehr uneinheitlich ist die Kontierung im Bereich Kultur. Gemäss Tabelle wäre nur der Bereich 302 (Theater, Konzerte) zu untersuchen. Jedoch verbuchen andere Gemeinden auch Aufwendungen für diese Bereiche unter allgemeiner oder übriger Kultur, so dass Vergleiche verzerrt würden. Daher wurde festgelegt, den Bereich Kultur integral mit allen betroffenen Funktionsnummern in die Untersuchung einzubeziehen (Bereich 30; Kulturförderung).
- Der Bereich 020 (Gemeindeverwaltung) ist ausserordentlich umfangreich und heterogen. Er umfasst in der Stadt Luzern gegen 20 Dienststellen bzw. Aufgabenfelder. Es erwies sich daher als unumgänglich, die Untersuchung dieses Bereichs aufzuteilen und jedes einzelne Aufgabenfeld separat anzugehen. Dadurch wird allerdings die Zahl der im Detail zu untersuchenden Bereiche - im Vergleich mit obiger Tabelle - mehr als verdoppelt. Im Einzelnen sind die folgenden Teilbereiche, die unter 020 fallen, zu untersuchen: Stadtarchiv, Direktionsstab Baudirektion, Einwohnerkontrolle, Finanzaufsicht, Finanzverwaltung, Hochbau, Informatik, Kanzlei, Kommunikation und Marketing, Liegenschaftsverwaltung, Personalwesen, Verzinsung versicherungstechnisches Defizit der PK, Stadtpräsidium, Stadtplanung, Steuern, Telefonzentrale, Zivilstandswesen.

### **8.1.3 Vorgehen bei der Detailanalyse**

Die Vergleiche aufgrund der Zahlen des Statistischen Amtes dienen lediglich dazu, in einer ersten Annäherung jene Bereiche zu erheben, die detaillierter untersucht werden sollen. Es ist wichtig festzuhalten, dass sie für die Detailanalyse selber nicht Verwendung finden können. Dies aus verschiedenen Gründen:

- wie beim Bereich 020 (Gemeindeverwaltung) erwähnt, sind die Funktionsbereiche gemäss dreistelliger funktionaler Gliederung teilweise noch immer zu umfassend, um einen sinnvollen Vergleich zu ermöglichen
- wie am Beispiel der Schulen erläutert, sind Abweichungen in den Zahlen des statistischen Amtes nicht selten teilweise auf eine unterschiedliche Buchungspraxis zurückzuführen
- es ist oft nur für eine erste Annäherung sinnvoll, die Pro-Kopf-Belastung als Ausgangsbasis zu nehmen; bei zahlreichen Leistungen sind andere Bezugsgrössen massgebend
- generell geben die Zahlen der Statistik keine nähere Auskunft über die dahinter stehenden Leistungen

Aus all diesen Gründen kann also für das weitere Vorgehen keinesfalls mehr auf die Zahlen des Amtes für Statistik abgestellt werden. Es erwies sich als unerlässlich, in allen betroffenen Bereichen detailliertere Angaben zu den Leistungen und den Kosten zu erheben. Zu diesem Zweck wurde ein Formular entworfen (vgl. Anhang). Die Formulare haben einen standardisierten Aufbau, müssen aber für die einzelnen untersuchten Bereiche jeweils angepasst werden. Mittels dieser Formulare werden für jeden untersuchten Bereich die folgenden Daten erhoben:

- Angabe des untersuchten Bereichs und der betroffenen 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 zugunsten 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 werden für alle Bereiche sowohl in der Stadt Luzern als auch in den Gemeinden Kriens und Emmen ausgefüllt. Für einige Aufgabenbereiche ist ein Vergleich mit anderen Kantongemeinden nicht unproblematisch. Es ist zu vermuten, dass in bestimmten Bereichen Städte vor einer anderen Ausgangslage stehen als andere Gemeinden. Aus diesem Grund ist es hilfreich, für einige Bereiche auch mit Daten anderer Städte vergleichen zu können. Daher wurden die Erhebungsformulare für ausgewählte Bereiche auch den Partnerstädten Biel, Winterthur und St. Gallen zugestellt. Auch diese Städte haben sich zur Mitarbeit bereit erklärt und haben die ihnen zugestellten Formulare zum grössten Teil ausgefüllt. Somit wird es - nach weiteren Detailabklärungen - möglich sein, in ausgewählten Bereichen auch die Daten der anderen Städte bei der Auswertung einzubeziehen.

#### 8.1.4 Auswertung

Die ausgefüllten Erhebungsbogen der drei Gemeinden und der Partnerstädte werden wieder gesammelt, bereinigt und für die Auswertung vorbereitet. Die Resultate der Vergleiche und Auswertungen werden anschliessend auf ein weiteres Formular übertragen, das ein standardisiertes Vorgehen bei der Berichterstattung erlaubt. Für jeden der rund 35 untersuchten Bereiche und Teilbereiche wird somit ein Auswertungsbogen mit den folgenden Inhalten erstellt:

- Angabe des untersuchten Bereichs und seiner Klassifizierung gemäss den Vorschlägen für die neue Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden
- Pro-Kopf-Nettobelastung der einzelnen Partnergemeinden gemäss den Detailangaben auf den Erhebungsformularen
- ausgewählte Leistungszahlen
- Begründung einer allfälligen Mehrbelastung der Stadt Luzern
- Stellungnahme der zuständigen Dienstabteilung(en)
- Vorschläge für allfällige Massnahmen (vorgeschlagen bzw. beschlossen von Dienstabteilungen, Direktionen und Stadtrat)

Im Rahmen des gewählten Vorgehens und in der zur Verfügung stehenden Zeit sind die folgenden Begründungen für Netto-Mehrbelastungen eruierbar:

- **strukturelle Gründe:** strukturelle (vorwiegend demographische) Gegebenheiten zwingen ein Gemeinwesen, eine bestimmte Leistung in grösserem Umfang anzubieten (Bsp: eine höhere Anzahl an Sozialhilfeempfängern in der Bevölkerung führt zu einer höheren Pro-Kopf-Belastung im Sozialbereich).
- **Zusatzaufgaben:** ein Gemeinwesen übernimmt (freiwillig oder obligatorisch) Aufgaben, welche andere Gemeinwesen nicht erfüllen (müssen) (Beispiel: Die Gemeinden Emmen und Luzern wenden namhafte Mittel auf für das Aufgabenfeld Kommunikation und Marketing, Kriens weist in diesem Bereich zurzeit fast keine Ausgaben auf).
- **umfassendere Leistungserbringung:** bei der Wahrnehmung einer Aufgabe, die grundsätzlich von allen Partnern geleistet wird, kann ein Gemeinwesen bestimmte Teilaufgaben zusätzlich oder in grösserem Umfang erfüllen (Beispiel: die Finanzverwaltung der Stadt Luzern stellt betriebswirtschaftliche Unterstützung für eigene und fremde Projekte zur Verfügung; die Vergleichsgemeinden tun dies nicht oder nur rudimentär).
- **ertragsseitige Abweichungen:** eine Leistung wird an sich zu vergleichbaren Kosten erstellt wie in anderen Gemeinwesen. Da sich jedoch auf der Einnahmenseite Unterschiede finden (keine oder geringere Entgelte für eine Leistung, tiefere Kantons- oder andere Beiträge), ergibt sich gleichwohl eine höhere Nettobelastung für die Stadt.

Verbleibende Abweichungen, die mittels der erwähnten Gründe nicht erklärt werden können, könnten verursacht sein durch versteckte (d.h. in einer groben Analyse nicht erkennbare) Mehrleistungen, durch schwierig quantifizierbare besondere Gegebenheiten einer Stadt, durch einen höheren Leistungsstandard oder durch ineffiziente Aufgabenerfüllung. Ein einigermassen angemessenes Urteil darüber, welche Erklärung im Einzelfall zutrifft, würde aber eine sehr viel detailliertere Untersuchung des jeweiligen Aufgabengebiets bedingen. Daher gelten jene Abweichungen, die nicht mittels der oben erwähnten "einfachen" Gründe erklärt werden können, im Rahmen dieser Untersuchung grundsätzlich als unerklärt.

#### **8.1.5 Handlungsmöglichkeiten für die politisch Verantwortlichen**

Mit den bislang dargestellten Schritten ist die Leistungsanalyse als solche abgeschlossen. Aufgrund der für jeden untersuchten Bereich vorliegenden Unterlagen bestehen für die politisch Verantwortlichen verschiedene Handlungsmöglichkeiten - in Abhängigkeit davon, welche Gründe für allfällige Mehrbelastungen ausgemacht werden konnten.

Ist eine Mehrbelastung wesentlich strukturell begründet, so gibt es - wenigstens kurz- und mittelfristig - nur die Möglichkeit, in Verhandlungen zu einzelnen Positionen bzw. im Rahmen der künftigen neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden auf eine gerechtere Abgeltung der strukturell verursachten Kosten (Kosten der Enge) zu drängen.

Ist eine Mehrbelastung durch eine zusätzlich wahrgenommene Aufgabe oder durch umfassendere Aufgabenerfüllung begründet, so ist zuerst zu ermitteln, ob ein Handlungsspielraum besteht oder ob die Stadt durch übergeordnetes Recht oder beispielsweise auch durch langfristige Verträge gebunden ist. Wenn ein Handlungsspielraum vorhanden ist, so besteht die Möglichkeit, die fragliche Aufgabe bzw. das fragliche Leistungsniveau beizubehalten, zu reduzieren, zu streichen oder aber näher zu überprüfen.

Resultiert eine Netto-Mehrbelastung aus Unterschieden auf der Ertragsseite, so kann geprüft werden, ob bestehende Ertragsquellen besser ausgeschöpft oder neue erschlossen werden können.

Bestehen grössere nicht erklärte Abweichungen, so gibt es die Möglichkeit, eine Detailuntersuchung des entsprechenden Bereichs zu verlangen, welche beispielsweise aus einem ausführlichen und differenzierten Benchmarking bestehen kann, welches von den betroffenen Institutionen zusammen mit anderen Gemeinden oder Städten aufgebaut wird.

#### **8.1.6 Grenzen und Schwierigkeiten der gewählten Methode**

Um die in der beschriebenen Leistungsanalyse erhobenen Daten richtig interpretieren und daraus Handlungsvorschläge ableiten zu können, ist es entscheidend, die Grenzen und Beschränkungen der gewählten Methode im Auge zu behalten.

- Die Methode basiert auf einem **groben** Vergleich. In den meisten untersuchten Bereichen lassen sich relativ leicht Ungenauigkeiten ausmachen. Für genauere Vergleiche wären sehr viel detailliertere Erhebungen nötig. Beispielsweise könnten Vergleiche aufgrund einer standardisierten Kostenrechnung weit präzisere Aussagen erlauben. Vom Aufbau eines solchen Instruments ist man in der Schweiz aber noch weit entfernt, und die beschränkten Ressourcen für die Ausarbeitung des vorliegenden Berichts machen es unmöglich, in diesem Rahmen wesentlich genauere Vergleiche zu entwickeln. Insbesondere kleinere Abweichungen sollten daher keinesfalls überinterpretiert werden.
- Die unerlässliche Beschränkung auf jene Bereiche, welche die grössten Abweichungen aufweisen, bringt die Gefahr mit sich, dass Bereiche, in denen unter Umständen ein bedeutendes Optimierungspotenzial bestehen würde, ausser Betracht fallen. Die Beschränkung auf jene Bereiche, die in Vergleichen hohe Mehrbelastungen ausweisen, erhöht lediglich die Wahrscheinlichkeit, dass die wirklich relevanten Bereiche untersucht werden, bietet aber keinesfalls eine Garantie dafür.
- Für verschiedene Bereiche sind andere Städte an sich idealere Vergleichspartner als andere Gemeinden. Nun sind aber gerade diese Daten oft auch noch schwieriger zu vergleichen, da sie aus dem Kontext anderer Kantone stammen, die oft nicht die gleichen Gemeindestrukturen und die gleiche Aufgabenteilung Kanton - Gemeinde aufweisen wie der Kanton Luzern.
- Wie schon in der Einleitung erwähnt, kann das gewählte Vorgehen helfen, dem Ziel einer ausgeglichenen Rechnung näher zu kommen. Für die weiterführenden Diskussionen betreffend strategischer Ausrichtung und Schwerpunktsetzung der Stadt können mit den so erhobenen Daten nur Grundlagen und Anstösse geliefert werden.

## 8.2 Obligatorische und fakultative Gemeindeaufgaben - Übersicht

Die Ergebnisse der Leistungsanalyse werden - wie erwähnt - im zweiten Berichtsteil vorgestellt. Vorgängig soll an dieser Stelle aber noch auf die Frage eingegangen werden, welche Leistungen von der Stadt Luzern aufgrund übergeordneter rechtlicher Vorschriften erbracht werden müssen. Damit wird einerseits einem der Anliegen der im Abschnitt 2.2 erwähnten Vorstösse Rechnung getragen, andererseits dienen diese Informationen als Hilfe bei der Beurteilung der Ergebnisse der Leistungsanalyse, weil sie dazu beitragen zu klären, welcher Handlungsspielraum bei den einzelnen Leistungen besteht.

Dieser Abschnitt stützt sich auf Unterlagen einer kantonalen Arbeitsgruppe, die sich im Rahmen von "Luzern '99" mit der künftigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden befasst hat. Die Arbeitspapiere dieser Gruppe haben zwar noch keinen verbindlichen Charakter, zeigen aber doch die Richtung auf, in welche sich die künftige Aufgabenteilung bewegen

wird. Die Arbeitsgruppe hat die staatlichen Aufgaben entlang der funktionalen Aufgabengliederung untersucht und für jede Aufgabe definiert, ob es sich gemäss der heutigen Regelung um eine Gemeinde-, Kantons- oder Verbundaufgabe handelt und zu welcher dieser Gruppen die Aufgabe künftig gehören soll.

Verbundaufgaben werden vom Kanton und von den Gemeinden gemeinsam wahrgenommen. Dabei wird unterschieden zwischen Mitgestaltungsaufgaben, bei denen die Gemeinden hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung einen gewissen Handlungsspielraum haben, und Vollzugsaufgaben, bei denen die Gemeinden eine vom Kanton vollständig festgelegte Aufgabe nur noch vollziehen. Bei den reinen Kantonsaufgaben wird unterschieden, ob sie zentral oder dezentral wahrgenommen werden. Die Gemeindeaufgaben schliesslich werden unterteilt in fakultative und obligatorische Gemeindeaufgaben. Daneben werden einige Gemeindeaufgaben als regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kommunaler Zusammenarbeit bezeichnet; solche Aufgaben müssen von mehreren Gemeinden zusammen erfüllt und finanziert werden (obligatorische Zusammenarbeit). Analog dazu gibt es auch regionale Gemeinschaftsaufgaben mit kantonaler Zusammenarbeit: hier ist eine gemeinsame Leistungserstellung und Finanzierung von mehreren Gemeinden in Zusammenarbeit mit dem Kanton vorgesehen.

In der folgenden Tabelle wird für einige Aufgabenfelder exemplarisch die von der Arbeitsgruppe vorgesehene Zuteilung aufgelistet. Aufgeführt werden die wichtigsten jener Aufgaben, bei denen es sich um fakultative Gemeindeaufgaben handelt, sowie einige weitere Aufgaben, die für die Diskussion in der Stadt Luzern besonders relevant sind. Bei der Auswertung der Leistungsanalyse soll ebenfalls bei jedem Bereich - sofern möglich - angegeben werden, wie er gemäss der neuen Aufgabenteilung klassifiziert werden soll. Die vollständige Tabelle der Arbeitsgruppe findet sich in der Aktenaufgabe.

#### **Legende:**

fak. GA	fakultative Gemeindeaufgabe
obl. GA	obligatorische Gemeindeaufgabe
VA	Vollzugsaufgabe
MA	Mitgestaltungsaufgabe
dez. KA	dezentral vollzogene Kantonsaufgabe
zen. KA	zentral vollzogene Kantonsaufgabe
RZA	mit regionaler Zusammenarbeit
KZA	mit kantonaler Zusammenarbeit

Die jeweiligen alten Klassifizierungen werden nur angegeben, wenn sie von den neu vorgesehenen abweichen.

Aufgabenbereich	Klassifizierung		Bemerkungen
	neu	alt	
Mehrzweckgebäude	fak. GA		
Gemeindepolizei	fak. GA		entgeltlicher Leistungsauftrag des Kantons an die Gemeinden, wenn Gemeindepolizei auch Aufgaben der Kantonspolizei erfüllt
Kantonspolizei	dez. KA	VA	
Friedensrichter	dez. KA	VA	
Amtsgericht / Gerichtsgebäude	dez. KA	obl. GA	
Musikschule	fak. GA		
Besoldung Lehrpersonen	MA od. obl. GA	VA	alternative Lösungsmöglichkeiten
Berufsschulen	dez. KA	VA	
andere allgemein bildende Schulen	dez. KA	div.	
Gemeinde- und Regionalbibliotheken	obl. GA m. RZA	VA	
Museen	KA und fak. GA		kumulative Zuständigkeit
Theater, Konzerte	KA und fak. GA		kumulative Zuständigkeit
Übrige Kulturförderung	KA und fak. GA		kumulative Zuständigkeit
Denkmalpflege , Heimatschutz: nationales und kant. Interesse	zen. KA		
Denkmalpflege, Heimatschutz: lokales Interesse	fak. GA		
übrige ausserschulische Sportförderung, Sporthallen, Schwimmbad	fak. GA		
übrige Freizeitgestaltung	fak. GA		
Betrieb und Unterhalt von Kirchen / Kapellen	fak. GA		
Pflegeheime / Altersheime und -siedlungen	obl. GA	fak. GA	

Aufgabenbereich	Klassifizierung		Bemerkungen
	neu	alt	
Schulgesundheitsdienst / Schulzahnpflege	obl. GA	VA	
Jugendpolitik	obl. GA	fak. GA	
Tourismusförderung für Gemeinde	fak. GA		
Tourismusförderung für Kanton / Zentralschweiz	MA mit KZA		
Wirtschaftsförderung im Interesse Gemeinde	fak. GA		

Dieser Auszug aus der Tabelle gibt nur einen ersten Anhaltspunkt für die Diskussion der städtischen Leistungen. Die Vorschläge für eine neue Aufgabenteilung werden auch im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Leistungsanalyse gesehen werden müssen. Zu Einzelfragen kann die vollständige Liste der Arbeitsgruppe konsultiert werden. Bei zahlreichen Bereichen wird sich im Rahmen der Leistungsanalyse zeigen, dass allein mit der Zuordnung einer Aufgabe zu einer der Kategorien noch nicht viel gewonnen ist, da damit noch keine Aussage gemacht ist darüber, wie und in welchem Umfang eine Leistung zu erbringen ist.

## 9 Finanzpolitische Strategie des Stadtrates

Die beiden Teile des Berichts "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" sowie der Bericht "Beitragswesen" bilden Bausteine in der Strategie, die der Stadtrat zur Erreichung des Rechnungsausgleichs festgelegt hat. In diesem abschliessenden Abschnitt soll daher diese Gesamtstrategie im Überblick dargestellt werden. So wird auch der Ort des vorliegenden Berichts innerhalb dieser Strategie deutlich.

### 9.1 Ausgangslage

Die Erarbeitung des Planbudgets 2001 basiert auf einer aktualisierten Finanzplanprognose. Diese stützt sich auf die Finanzplanung 2000 - 2003 ab, berücksichtigt aber die seither eingetretenen oder bekannt gewordenen Veränderungen. Dabei haben insbesondere drei Veränderungen gegenüber der Finanzplanung positive Auswirkungen, nämlich der anhaltende Konjunkturaufschwung, vielversprechende Entwicklungen im Bereich Zentralörtliche Leistungen sowie der voraussichtlich sehr gute Rechnungsabschluss im Jahr 1999.

Die gute konjunkturelle Lage führt dazu, dass die Steuerertragsschätzungen gegenüber der Planung im Sommer leicht nach oben korrigiert werden können (vgl. unten 9.2). Im Bereich Zentralörtliche Leistungen wirken sich zwei Faktoren positiv aus: Zurzeit kann damit gerechnet werden, dass die Entlastung bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Höhe von 3 Mio. Franken bereits im Jahr 2001 wirksam wird. Beim Luzerner Theater zeichnet sich eine Lösung ab (neuer Subventionsvertrag), die in den Jahren 2002 und 2004 zu einer Entlastung von je rund 1 Mio. Franken führen wird.

Für die Jahresrechnung 1999 wird zurzeit in der konsolidierten Betrachtung von einem Überschuss von rund 33 Mio. Franken ausgegangen. Für diesen sehr guten Abschluss sind in allererster Linie die weit über dem Budget liegenden Steuererträge verantwortlich. Allerdings ist der grösste Teil dieser Mehrerträge ausserordentlicher und einmaliger Natur. Für diesen ausserordentlichen Ertrag sind vier Ereignisse verantwortlich. Rund 6 Mio. Franken (alle Zahlen konsolidiert für Einwohner- und Bürgergemeinde) entstanden infolge des Wechsels der Informatiklösung beim Steueramt, das eine vollständige Erfassung der offenen Posten (inkl. abgeschriebene Fälle) ermöglicht. Das zweite Ereignis ist der Wegzug eines Trusts, der bereits in der Gesamtplanung 2000-2003 erwähnt wurde. Dadurch entsteht ein einmaliger Steuerertrag von rund 15 Mio. Franken. Anfangs Oktober 1999 ergab sich schliesslich bei den Nachträgen der juristischen Personen nochmals ein nicht erwarteter Ertrag in der Höhe von rund 8 Mio. Franken für die Jahre 1997 und 1998. Auch hier kam ein einmaliges Ereignis zur Besteuerung, so dass über die Hälfte dieses Ertrages als einmalig betrachtet werden muss. Zusätzlich fiel - wie ebenfalls bereits in der Gesamtplanung 2000 - 2003 angeführt - bei der Erbschaftsteuer ein ausserordentlicher Fall an, welcher einen Mehrertrag von 6,7 Mio. Franken zur Folge hat. Diese letzte Position betrifft nur die Rechnung der Einwohnergemeinde.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Budgetzahlen, die ausserordentlichen Erträge sowie die aus heutiger Sicht voraussichtlich nachhaltigen Mehrerträge:

	in Mio. Franken		
	EG	BG	Total
Geschätzter Ertrag Ordentliche Gemeindesteuern 1999 (netto)	178.9	46.1	225.0
./. Budgetierter Ertrag 1999	154.0	39.7	193.7
<b>Mehrerträge gegenüber Budget</b>	<b>24.9</b>	<b>6.4</b>	<b>31.3</b>
./. einmaliger Mehrertrag aufgrund EDV-Umstellung (neue Buchungspraxis)	5.0	1.3	6.3
./. einmaliger Mehrertrag aufgrund Wegzug eines Trusts	12.0	3.1	15.1
./. einmaliger Mehrertrag bei Nachträgen juristische Personen	4.0	1.0	5.0
<b>Voraussichtlich nachhaltiger Mehrertrag aufgrund der Nachträge bei juristischen Personen</b>	<b>3.9</b>	<b>1.0</b>	<b>4.9</b>

Der Rechnungsüberschuss 1999 erlaubt es der Einwohnergemeinde, den bestehenden Defizitvortrag von rund 20 Mio. Franken vollständig abzuschreiben. Damit wird die Laufende Rechnung in den Folgejahren um rund 2 Mio. Franken entlastet (obligatorische Abschreibung des Defizitvortrags). Dazu kommt eine Entlastung der Passivzinsen um rund 1 Mio. Franken.

## 9.2 Finanzplanprognose

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen wurde eine aktualisierte Schätzung der finanziellen Entwicklung der nächsten drei Jahre erarbeitet. Dabei wurden drei Varianten errechnet, die von unterschiedlichen Entwicklungen beim Steuerertrag ausgehen. Die Varianten unterscheiden sich, wie in der folgenden Tabelle beschrieben:

	Steuermehrerträge 1999	Abwanderung / soziale Entmischung
<b>schlechteste Variante</b>	nicht nachhaltig	wie bisher
<b>mittlere Variante</b>	5 Mio. Franken nachhaltig	wie bisher
<b>beste Variante</b>	5 Mio. Franken nachhaltig	kommt zum Erliegen

Ausgehend von den verschiedenen Annahmen ergeben sich unterschiedliche Schätzungen. Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse der drei Varianten im Vergleich mit der Gesamtplanung 2000 - 2003 vom Sommer 1999:

	2001	2002	2003
(Beträge in Mio. Franken)			
Gesamtplanung 2000 - 2003	- 14,5	- 14,5	-15,6
schlechteste Variante	- 13.6.	- 19.2	- 24.1
<b>mittlere Variante</b>	<b>- 5.7.</b>	<b>- 10.7</b>	<b>-12.6</b>
beste Variante	- 0.9	- 1.4	+ 2.2.

Der Stadtrat erachtet es als unwahrscheinlich, dass sich die Steuermehrerträge 1999 auf die Folgejahre überhaupt nicht auswirken werden, ebenfalls ist nicht zu erwarten, dass die Abwanderung und die soziale Entmischung völlig zum Erliegen kommt. Daher beurteilt er die mittlere Variante als wahrscheinlich und baut seine Planung auf dieser Variante auf.

### 9.3 Voranschlag 2001

Diese mittlere Variante schätzt für das Jahr 2001 ein Defizit von 5,7 Mio. Franken. Dabei wird - gemäss dem heutigen Stand der kantonalen Planung - davon ausgegangen, dass die Entlastung im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe in der Höhe von 3 Mio. Franken ab dem Jahr 2001 wirksam wird. Der Stadtrat hat - gestützt auf die Finanzplanprognose - die Finanzdirektion beauftragt, für das Jahr 2001 ein Budget mit einem maximalen Defizit von 4 Mio. Franken auszuarbeiten. Bei dieser Vorgabe sind - wie schon im Finanzplan - Einsparungen in der Höhe von rund 3 Mio. Franken eingeplant. Der Stadtrat hat eine erste Tranche von 1,3 Mio. Franken bereits definiert und beschlossen (vgl. unten 9.4.3).

Ausserdem reduziert der Stadtrat den ihm gemäss Art. 60, Abs. 2, lit. c der neuen Gemeindeordnung zur Verfügung stehenden Betrag für Kredite, die er in eigener Kompetenz sprechen kann, im Jahr 2001 von 5 Mio. Franken auf 4 Mio. Franken.

Ferner ergibt sich im Budget 2001 eine Einsparung in der Höhe von rund 0,5 Mio. Franken aus dem Wegfall der Exekutive und der Legislative der Bürgergemeinde. Weil mit der Zusammenlegung der beiden Gemeinden auch für das Personal der Bürgergemeinde (gemäss der Besoldungsordnung der Einwohnergemeinde) der automatische Stufenanstieg entfällt, steigt in den Folgejahren der Personalaufwand weniger stark an, als dies mit der heutigen Regelung der Fall wäre.

### 9.4 Weitere Massnahmen

Mittelfristig rechnet die aktualisierte Finanzplanprognose mit Fehlbeträgen von gut 10 Mio. Franken. Weitere Massnahmen sind daher unerlässlich, um den Rechnungsausgleich erreichen zu können. Der Stadtrat hat auch hier bereits Beschlüsse gefasst.

#### **9.4.1 Investitionsplafond**

Im Hinblick auf die Zusammenlegung von Einwohner- und Bürgergemeinde wird der Investitionsplafond neu festgelegt. Dieser beträgt zurzeit für die Einwohnergemeinde allein 32,5 Mio. Franken pro Jahr. Bei der Bürgergemeinde schwanken die jährlichen Investitionen und betragen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2003 rund 5,5 Mio. Franken. (Bei der Erarbeitung des konsolidierten Finanzplans im Sommer war noch von einem Durchschnitt von 4,5 Mio. Franken ausgegangen worden; diese Zahl liegt somit der bisherigen Planung zugrunde.)

Bei der Verabschiedung des Planbudgets hat der Stadtrat beschlossen, den Investitionsplafond für das vereinigte Gemeinwesen ab dem Jahr 2001 auf 35 Mio. Franken festzulegen. Gleichzeitig soll aber die Möglichkeit geschaffen werden, den Plafond jährlich bis auf maximal 40 Mio. Franken zu erhöhen, sofern der Betrag, der über die 35 Mio. hinausgeht, mit Buchgewinnen abgegolten wird, die aus der Veräusserung von Liegenschaften des Finanzvermögens resultieren. Die Erhöhung des Plafonds darf vorgenommen werden, wenn die Verkäufe, die zu den entsprechenden Buchgewinnen führen, definitiv beschlossen sind.

Mit dieser Regelung für den Investitionsplafond wird die laufende Rechnung gegenüber der bisherigen Planung um durchschnittlich 1,6 Mio. Franken pro Jahr entlastet (Reduktion der Abschreibungen: 80% von 35 Mio. Franken statt von 37 [= 32,5 + 4,5 ] Mio. Franken), ohne dass die Möglichkeit verschlossen wird, Investitionen zu tätigen, die mindestens in gleicher Höhe liegen wie zurzeit. (Für das Jahr 2001 ergeben sich aus diesem Beschluss noch keine Einsparungen, da aufgrund der in den einzelnen Jahren schwankenden Investitionen der Bürgergemeinde in der Planung ohnehin nur mit Investitionen von knapp 35 Mio. Franken gerechnet wurde.)

#### **9.4.2 Verselbstständigung der VBL**

Wie unter 7.3.2 erwähnt, wird die Stadt bei der Verselbstständigung der VBL einen à-fonds-perdu-Beitrag von rund 10 Mio. Franken leisten müssen. Um eine weitere Verschlechterung der Laufenden Rechnung in diesem Zusammenhang zu vermeiden, hat der Stadtrat beschlossen, den zu leistenden à-fonds-perdu-Beitrag aus der Rückstellung zu finanzieren, die bei der Aufwertung der Städtischen Werke gebildet wird. Der Zweck dieser Rückstellung ist daher auszuweiten, und sie ist neu als "Rückstellung Marktöffnung" zu bezeichnen. Somit wird diese Rückstellung rund 2 Jahre früher als bisher geplant erschöpft sein. Dies wirkt sich weniger gravierend aus, wenn beschlossen wird, mit den ordentlichen Entnahmen aus dieser Rückstellung sukzessive zurückzufahren.

#### **9.4.3 Ergebnisverbesserungen im eigenen Bereich**

Der Stadtrat will im eigenen Bereich Ergebnisverbesserungen von mindestens 6 Mio. Franken erzielen. Davon sind - wie erwähnt - 1,3 Mio. Franken bereits für das Budget 2001 fest be-

geschlossen. Nach Möglichkeit sollen im Rahmen der Budgetverhandlungen weitere 1,7 Mio. Franken realisiert werden. Die weiteren Verbesserungen werden in verschiedenen Projekten, so beispielsweise auch im Projekt Neue Stadt Luzern, erzielt werden können. Im Rahmen dieser weiteren Massnahmen sind aber insbesondere auch die beiden Teile des Berichts "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" sowie der B+A "Beitragswesen" zu sehen. Der Stadtrat ist überzeugt, dass es auf der Basis dieser Berichte möglich sein wird, zusätzliche Ergebnisverbesserungen zu erzielen, wenn alle Ebenen (Leistungsanalyse, Einnahmenquellen, Beiträge) berücksichtigt werden, so dass das Minimalziel einer Verbesserung des Haushaltes um 6 Mio. Franken erreicht werden kann.

#### 9.4.4 Ziel Rechnungsausgleich

Auf kantonaler Ebene laufen zurzeit Bestrebungen, das Ziel "stabiler Finanzhaushalt" griffiger und wirkungsvoller zu konkretisieren. Gemäss der Regelung, die sich zurzeit abzeichnet, darf ein allfälliges Defizit höchstens 4% einer Steuereinheit betragen (dies entspricht für die Stadt einem Defizit von rund 4 Mio. Franken). Schliesst eine Jahresrechnung defizitär ab, so muss der Fehlbetrag innert der nächsten vier Jahre abgetragen werden. Den Voranschlägen der vier folgenden Jahre werden also jeweils 25% des erzielten Defizits belastet. Lediglich bei einem schlechten Konjunkturverlauf darf dieser Satz auf 12,5% reduziert werden. Der Stadtrat will dem Parlament beantragen, diese Regelung im Rahmen der Gesamtplanung 2001 - 2004 als Ziel der städtischen Finanzpolitik zu übernehmen. Mit der Übernahme dieser Bestimmung erhält das Ziel "Rechnungsausgleich" eine konkrete und sowohl flexible als auch klar überprüfbare Definition.

#### 9.5 Übersicht über Finanzstrategie - der Rechnungsausgleich ist möglich

Eine tabellarische Übersicht über die wichtigsten kurz- und mittelfristigen Massnahmen präsentiert sich somit wie folgt:

Entlastung (Bereich / Massnahme)	Entlastung	davon in Planung berücksichtigt	davon realisiert
Neue Stadt Luzern: Wegfall Behörden	0,5 Mio.	0,5 Mio.	0,5 Mio.
ZöL: Wirtschaftliche Sozialhilfe	3 Mio.	3 Mio.	--
ZöL: Luzerner Theater	2 Mio.	1 Mio.	--
Investitionsplafond = 35 Mio. Franken	1,6 Mio.	--	--
Ergebnisverbesserungen im eigenen Bereich: Budget 2001, diverse Projekte sowie "Der Weg zum Rechnungsausgleich II" und "Beitragswesen"	6 Mio.	3 Mio.	1,3 Mio.
<b>Total</b>	<b>13,1 Mio.</b>	<b>7,5 Mio.</b>	<b>1,8 Mio.</b>

Die vorgestellte Strategie umfasst also bis zum Ende der neuen Finanzplanperiode 2001 - 2004 Massnahmen in der Höhe von knapp 6 Mio. Franken, welche in der Planung noch nicht berücksichtigt worden sind. Werden diese Massnahmen realisiert, so reduzieren sich die geplanten Defizite auf durchschnittlich rund 5 Mio. Franken. Mit einer solchen Planvorgabe darf der Rechnungsausgleich im Prinzip als erreicht gelten, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die mittlere Variante der Finanzplanprognose schätzt den Steuerertrag relativ vorsichtig. Es ist möglich, dass die effektiven Steuererträge etwas höher liegen werden.
- Erfahrungsgemäss ist es in der Regel in den Budgetverhandlungen noch möglich, das Resultat des Voranschlags gegenüber der zugrunde liegenden Planung zu verbessern

Der Rechnungsausgleich ist daher mittelfristig möglich, sofern

- sich der Steuerertrag mindestens gemäss der mittleren Variante der Planprognose entwickelt
- die Entlastungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und beim Luzerner Theater realisiert werden

Der Rechnungsausgleich ist mittelfristig möglich, weil

- der Stadtrat den Investitionsplafond für die Neue Stadt Luzern auf 35 Mio. Franken festgelegt hat
- der Stadtrat im Bereich der Einnahmen, der Beiträge und der Konsumausgaben Verbesserungen von insgesamt 6 Mio. Franken realisieren wird, von denen gegen 3 Mio. Franken bereits im Budget 2001 wirksam werden. Der vorliegende Bericht bildet ein wichtiges - nicht aber das einzige - Element in der Strategie, diese Verbesserungen zu realisieren und somit den Rechnungsausgleich herbeizuführen.

## 10 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, vom Bericht Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil, zustimmend Kenntnis zu nehmen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussesvorschlag.

Luzern, 23. Februar 2000

Stadtrat  
Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Urs W. Studer

Toni Göpfert



## **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht 12/2000 vom 23. Februar 2000 betreffend

### **Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil**

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 24 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1971,

#### **beschliesst:**

Vom Bericht des Stadtrates Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil, wird Kenntnis genommen.

Luzern, 9. November 2000

#### **Namens des Grossen Stadtrates von Luzern**

Der Ratspräsident

Der Stadtschreiber

**Peter Brauchli**

**Toni Göpfert**

## Verzeichnis der Aktenauflage zum B 12/2000 vom 23. Februar 2000

Aktenauflage bei der Stadtkanzlei, Büro 3.345, 3. Stock

### Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil

- Motion 335 (1996/2000) Der Weg zum Rechnungsausgleich II - Massnahmen mit Varianten
- Motion 353 (1991/1996) Umbau des Wohlfahrtsstaates in einem Sozialstaat auf kommunaler Ebene
- Motion 85 (1996/2000) Strukturelle Änderungen bei der Stadtverwaltung
- Interpellation 102 (1996/2000) Umbau des Wohlfahrtsstaates in einem Sozialstaat auf kommunaler Ebene
- Interpellation 351 (1996/2000) Der Weg zum Rechnungsausgleich - Strategie
- Postulat 200 (1966/2000) Wege zum Rechnungsausgleich
- StB 1417/1997 Stellungnahme zu Motion 85
- B26/1995 Finanzplan 1996-1999
- B 5/1998 Der Weg zum Rechnungsausgleich
- B24/1998 Gesamtplanung 1999-2002
- B13/1999 Gesamtplanung 2000-2003
- B+A 28/1993 Kultur- und Kongresszentrum am See
- B+A 23/1998 Beitrag an Verkehrshaus der Schweiz in Luzern
- Botschaft 121 Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Einreihung der Kantonsstrassen
- Botschaft 124 Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf eines Dekrets über die Staatsbeiträge an die Institutionen der Musikausbildung
- Botschaft 162 Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat Entwurf einer Änderung des Sozialhilfegesetzes
- Botschaft 35 Regierungsprogramm 1999-2003
- Aufgabenzuteilung Kanton - Gemeinden  
Arbeitspapier einer kantonalen Arbeitsgruppe

Luzern, 23. Februar 2000

## **Anhang**

zu B 12/2000 Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil

## **Bereinigter Beschluss des Grossen Stadtrates**

### **Der Grosse Stadtrat von Luzern,**

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 12/2000 vom 23. Februar 2000 betreffend

### **Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster 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 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

**beschliesst:**

Vom Bericht des Stadtrates „Der Weg zum Rechnungsausgleich II; Erster Berichtsteil“ wird Kenntnis genommen.

Luzern, 9. November 2000

Peter Brauchli  
Ratspräsident

Toni Göpfert  
Stadtschreiber