



SCHLUSSBERICHT – 06.06.2024

Zentrumslasten der Stadt Luzern

Aktualisierung für 2023

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrumslasten der Stadt Luzern
Untertitel: Aktualisierung für 2023
Auftraggeber: Stadt Luzern
Ort: Bern
Datum: 06.06.2024

Begleitgruppe Finanzverwaltung

Roland Brunner
Ursula Eiholzer
Beat Barmettler

Projektteam Ecoplan

Claudia Peter
Felix Walter
Martin Wagenbach
Simon Schranz
Matthias Setz

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung: Ausgangslage und Ziel	3
2	Räumliche Abgrenzung	4
3	Methodik und Vorgehen	6
4	Ergebnisse	8
4.1	Gesamtergebnis	8
4.2	Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	11
4.2.1	Kultur	11
4.2.2	Bildung	13
4.2.3	Sport und Freizeit	13
4.2.4	Privater Verkehr	15
4.2.5	Öffentliche Sicherheit	15
4.2.6	Raumordnung und Umwelt	16
4.3	Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen	16
4.3.1	Standortvorteile	16
4.3.2	Zentrumsnutzen	18
5	Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen	21
5.1	Finanz- und Lastenausgleichssystem	21
5.2	Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten	22
	Anhang A: Aufteilung der Zentrumslasten - Darstellung	25
	Anhang B: Zentrumslasten der Stadt Luzern im Jahr 2015.....	26
	Literaturverzeichnis	27

1 Einleitung: Ausgangslage und Ziel

Die Städte stehen generell vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. In dieser Situation sind fundierte Analysen wichtig, beispielsweise in den Diskussionen um den kantonalen Finanz- und Lastenausgleich.

Ecoplan durfte für die Stadt Luzern die Zentrumslasten 2015 im Rahmen einer breit angelegten Studie der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSF), die verschiedene Städte miteinbezog, erheben.¹

Mittlerweile sind wieder ein paar Jahre vergangen. Die Rahmenbedingungen und die finanzielle Lage haben sich weiterentwickelt. Gleichzeitig bleibt das Thema des kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Luzern, wie auch in verschiedenen anderen Schweizer Kantonen, hochaktuell. Im Hinblick auf den Finanzausgleich 2026 planen der Kanton Luzern und dessen Gemeinden eine Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat die Stadt Luzern Ecoplan angefragt, die bestehende Zentrumslastenstudie auf den neusten Stand zu bringen.

Hauptziel dieser Studie ist die Aktualisierung der Zentrumslastenberechnung der Stadt Luzern mit den Daten des Jahres 2023. Die nötigen methodischen Neuerungen werden dabei berücksichtigt. Zugleich orientiert sich die Aktualisierung wo immer möglich an der ursprünglichen Methode, damit die Entwicklung seit der letzten Erhebung analysiert werden kann.

Definitionen

- **Zentrumslasten** sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme.
- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte). **Die Sonderlasten sind nicht Thema dieses Berichts.**

Hinweis: Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.²

¹ Ecoplan (2017a), Die Gesamtergebnisse sind im Anhang A zusammengefasst.

² Ecoplan (2022)

2 Räumliche Abgrenzung

Damit die Resultate der Aktualisierung mit der ursprünglichen Zentrumslastenstudie verglichen werden können, wurde dieselbe räumliche Abgrenzung wiederverwendet. Differenziert wird zwischen den folgenden Raumaggregaten:

- Stadt Luzern
- Agglomerationsgürtel: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen
- Rest des Kantons Luzern
- Nachbarkantone (NW, OW, ZG)
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)

Zur Veranschaulichung dieser räumlichen Abgrenzungen dienen die folgende Karte (Abbildung 2-1) sowie die anschliessende tabellarische Übersicht wichtiger Kennzahlen (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-1: Räumliche Abgrenzung

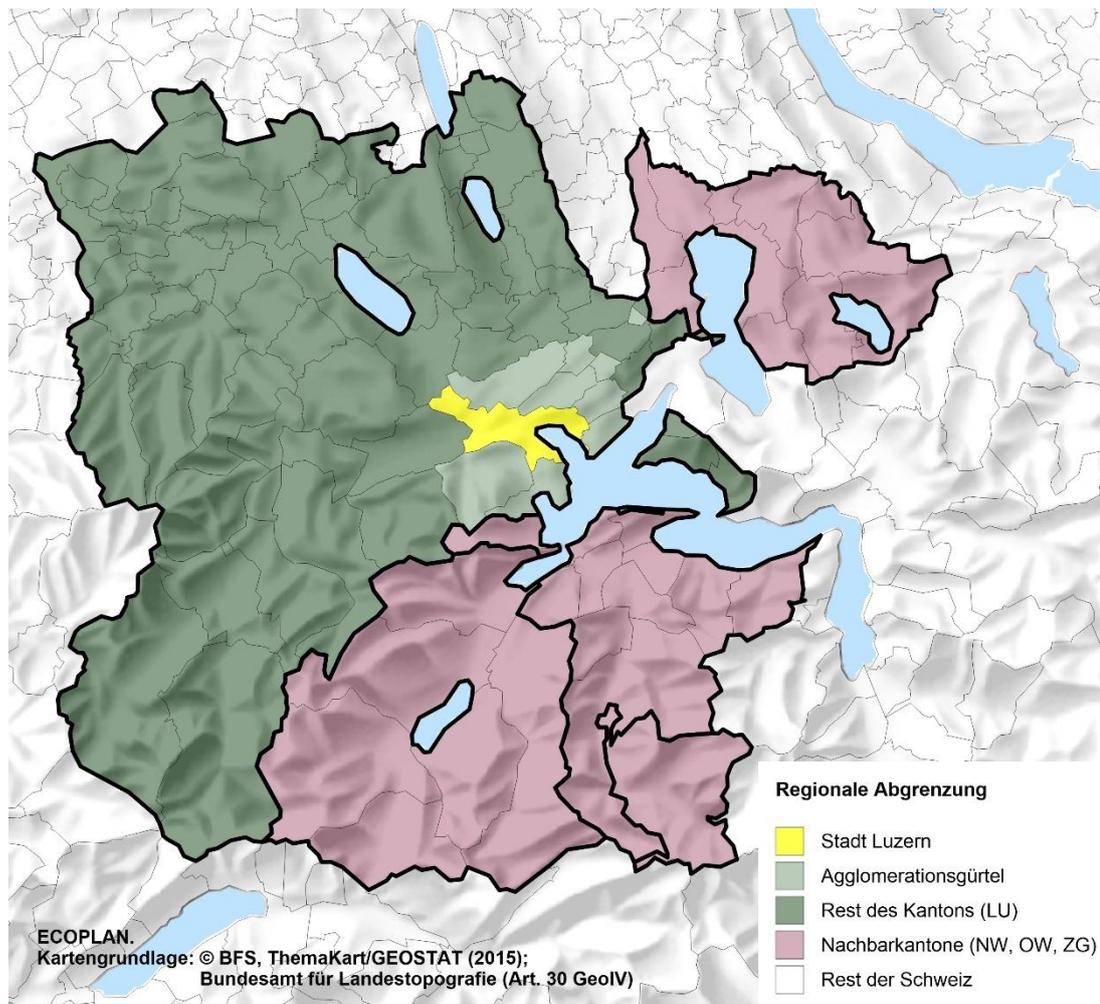


Abbildung 2-2: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
Stadt Luzern	1	83'840	58'781		
Agglomerationsgürtel: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen	9	112'978	39'337	15'253	5'199
Rest des Kantons Luzern	70	228'033	95'575	10'999	3'889
Nachbarskantone:					
Nidwalden	11	44'420	18'380	2'669	996
Obwalden	7	38'700	17'358	1'476	708
Zug	11	131'164	96'662	1'680	3'234
Rest der Schweiz	2'036	8'176'250	3'874'911	8'844	5'156
Total	2'145	8'815'385	4'201'003	40'921	19'182

Quelle: Gemeinden: BFS, STATPOP (2022), Gemeindestand
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2022), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2021), VZÄ
 Pendler: BFS, Pendlermatrix (2020), Registerverknüpfung auf Basis STATPOP, AHV-Register, STATENT

Der für diesen Bericht verwendete Agglomerationsgürtel wurde im Rahmen der ursprünglichen Zentrumslastenstudie von der Stadt Luzern definiert und setzt sich aus den Agglomerationskerngemeinden (Hauptkern gemäss BFS, ohne Gemeinde Rothenburg) und der Gemeinde Gisikon zusammen.

Lesehilfe zu Abbildung 2-2 (nach Spalten):

- **Gemeinden:** Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- **Bevölkerung:** Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- **Vollzeitäquivalente:** Der Kanton Luzern weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 193'693 Stellen auf, davon 58'781 in der Stadt Luzern.
- **Zupendler in die Stadt:** Insgesamt verzeichnet die Stadt Luzern 40'921 Zupendler, davon 15'253 aus dem Agglomerationsgürtel.
- **Wegpendler aus der Stadt:** Insgesamt pendeln 19'182 Stadtluzerner/innen aus der Stadt an einen anderen Arbeitsort, davon 5'199 in den Agglomerationsgürtel und 3'889 in andere Gemeinden des Kantons Luzern (Rest des Kantons Luzern).

3 Methodik und Vorgehen

Die Berechnung der Zentrumslasten basiert auf einer gut etablierten und breit angewandten Methode, die es erlaubt, solide Grundlagen für politische Diskussionen zu ermitteln. In den letzten Jahren wurde die Methode in verschiedenen Schweizer Städte angewendet, auch bei der ursprünglichen Ermittlung der Zentrumslasten der Stadt Luzern im Jahr 2017. Damit diese Aktualisierung mit der ursprünglichen Berechnungen verglichen werden kann, werden dieselben methodischen Grundlagen verwendet. Der Methodenbericht zur Berechnung der Zentrumslasten³ beschreibt das Vorgehen im Detail.

Die Methodik wurde seit der ersten Zentrumslastenstudie in einzelnen Bereichen angepasst und weiterentwickelt. Um die Berechnungen auch aus Sicht der Methodik auf den neusten Stand zu bringen, werden diese Anpassungen bei der Berechnung der Zentrumslasten übernommen. Mit diesen Änderungen ist die aktualisierte Berechnung der Zentrumslasten für die Stadt Luzern somit auch konsistent mit dem Vorgehen, das bei den jüngsten Studien verwendet wurde.

Wie schon bei der ursprünglichen Studie wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. Relevante Leistungen: Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt. Diese Leistungen blieben identisch; Nur einzelne Bestandteile der Leistungen wurden angepasst.
2. Verrechenbare Nettokosten: Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2023 ermittelt. Dabei werden Querschnitts- und Overheadkosten berücksichtigt.
3. Kostenverteilungsschlüssel: Die Kosten werden aufgrund der Nutzung der Zentrumsleistungen verteilt, und diese Kostenverteilungsschlüssel stützen sich auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw.
4. Erträge: Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt allenfalls vom Bund, Kantonen und den Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält.
5. Weitere Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 5) wurde von der städtischen Finanzverwaltung koordiniert. Ecoplan begleitete diese Arbeiten und leistete fachliche Unterstützung. Ecoplan nahm nebst der Berechnung von Pendlerflüssen, von einzelnen Kostenschlüsseln und der eigentlichen Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten vor.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.), und **Zentrumsnutzen** bzw. reziproke Effekte (Gegenrechnung: Leistungen der

³ Ecoplan (2022)

Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Luzern) zu berücksichtigen. Standortvorteile und Zentrumsnutzen werden im Kapitel 4.3 im Detail beschrieben.

Die **Nettozentrumslasten** der Stadt Luzern, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

Nicht direkt in die Berechnungen einbezogen wird der Bonus im Ressourcenausgleich des Kantons Luzern (FAG Art. 7)⁴, den die Stadt Luzern als partiellen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen erhält.⁵ Im Jahr 2024 wird die Stadt Luzern dadurch bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich um 8.3 Mio. CHF entlastet.⁶ Zu beachten ist ferner der Infrastrukturlastenausgleich, aus dem Luzern aufgrund der hohen Arbeitsplatz- bzw. Bebauungsdichte im Jahr 2024 5.1 Mio. CHF erhielt. Das kantonale Finanzausgleichssystem wird in Abschnitt 5 genauer behandelt.

Exkurs: Methodische Anpassungen

Methodisch haben im Vergleich zur ersten Zentrumslastenstudie nur zwei wesentliche Anpassungen stattgefunden. Die restlichen Berechnungen blieben unverändert.

Einerseits wurden neue Grundlagen für die **Pendlerdaten** verwendet. Während die absoluten Pendlerzahlen immer noch auf Basis der Pendlermatrix ermittelt werden, stehen neu auf Gemeindeebene nach Hauptverkehrsmittel differenzierte Pendlerdaten zur Verfügung. Damit können die Pendleranteile, die mit dem öffentlichen Verkehr (ÖV) oder dem motorisierten Individualverkehr (MIV) unterwegs sind, genauer ermittelt werden. Diese Anteile fliessen in die Berechnungen der Zentrumslasten des privaten Verkehrs und der Zentrumsnutzen ein.

Zu bemerken gilt, dass bei der letzten Zentrumslastenberechnung die Modal-Split-Anteile der Gemeinden nur grob geschätzt werden konnten, da die heute verwendete Datengrundlage damals nicht verfügbar war. Für Zupendler aus den Agglomerationsgürtel-Gemeinden wurde der aggregierte Modal-Split-Anteil aller Pendler verwendet (inkl. Binnenpendler und alle Wegpendler, unbeachtet von der Zielgemeinde). Die neuen Datengrundlagen zeigen, dass mit diesem Vorgehen die ÖV-Anteile unterschätzt und somit die Strassennutzung von Externen überschätzt wurde.

Die zweite Anpassung betrifft die Berechnung der **Zentrumsnutzen** (reziproker Effekt; Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Stadtbevölkerung). Ursprünglich wurden die hierfür verwendeten pauschalen Abzüge auf den Brutto-Zentrumslasten berechnet, die durch Abgeltungen beeinflusst werden. Um den reziproken Effekt besser abzubilden, wurde die Methode angepasst: Die Berechnung der Pauschalen basiert nun auf den verrechenbaren Nettokosten. Mit diesem Vorgehen wird analog wie in unseren anderen aktualisierten Zentrumslastenstudien eine konservativere Methode angewendet, die zu höheren Zentrumsnutzen-Abzügen führt.

⁴ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG), Art. 7 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2020).

⁵ Hierbei handelt es sich nicht um einen expliziten (im Gesetz verankerten) Zentrumslastenausgleich.

⁶ Berechnungen durch die Stadt Luzern.

4 Ergebnisse

4.1 Gesamtergebnis

Gemäss den aktualisierten Berechnungen ergeben sich für die Stadt Luzern **Zentrumslasten** von 42.3 Mio. CHF (siehe Abbildung 4-1). Seit dem Jahr 2015 (siehe Anhang A) sind die Zentrumslasten, unter Berücksichtigung der erfolgten Abgeltungen, um 2.4 Mio. CHF gestiegen.

Der Bereich Kultur trägt mit über 18 Mio. CHF am meisten zu den nicht abgegoltene Zentrumslasten bei. Die Strassennutzung (Bereich «Privater Verkehr») verursacht 11 Mio. CHF und der Bereich Sport und Freizeit 10 Mio. CHF nicht abgeholte Zentrumslasten. Während die Zentrumslasten in den Bereichen Kultur und Sport und Freizeit zugenommen haben, ist beim privaten Verkehr ein Rückgang zu beobachten. Die restlichen Bereiche tragen weniger zum Total bei (insgesamt 6% des Totals), haben aber seit 2015 alle eine deutliche Zunahme verzeichnet. Gestiegen ist im Vergleich zum Jahr 2015 auch der Overhead-Anteil, von 4.7% auf 5.4%. Dieser vergleichsweise hohe Anteil und die starke Zunahme sind neben höheren Aufwänden (Zunahme beim Personal) auch auf neue zentrale Aufgaben zurückzuführen (z. B. neue Dienstabteilung zur Umsetzung der Digitalstrategie).

Nach Abzug der grob geschätzten Standortvorteile und der Zentrumsnutzen («Gegenrechnung», d.h. der Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten von städtischen Nutzniessenden) verbleiben **Nettozentrumslasten** von insgesamt 26.6 Mio. CHF. Dies ist ein Rückgang von 1.8 Mio. CHF gegenüber der Zentrumslastenberechnung für das Jahr 2015. Wie im vorherigen Kapitel zur Methodik erläutert (vgl. Exkurs zu den methodischen Anpassungen), ist dieser Rückgang jedoch primär auf methodische Anpassungen bei den Berechnungen zurückzuführen.

Die folgende Abbildung fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen, und in der Abbildung 2-1 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt. Zur Erläuterung der Tabelle (Abbildung 4-1):

- Im Sachbereich Kultur fallen total 18.1 Mio. CHF Zentrumslasten an. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bereits berücksichtigt. Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken und -schätzungen ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursacht der Agglomerationsgürtel nicht abgeholte Zentrumslasten im Sachbereich Kultur von knapp 3 Mio. CHF.
- Zur Information wurde auch der Kostenanteil der Stadt aufgeführt. Dabei werden nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen aufgeführt, die für die Zentrumslasten relevant sind, also nicht die gesamten Kulturausgaben.⁷
- Das **Total der Zentrumslasten** errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.

⁷ Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.)
 - **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Luzern)
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Stadtbevölkerung in der ersten Zahlenspalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den übrigen Spalten).⁸

Abbildung 4-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2023, 1'000 CHF

	Nicht abgeglichene Zentrumslasten							zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung 2)
	Total Zentrums- lasten (in 1'000 CHF)	nach Nutzniessenden:						
		Agglomeration- gürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz	
Kultur	18'141	2'974	3'084	647	1'005	879	9'553	16'742
Bildung	813	640	142	10	8	2	13	1'492
Sport und Freizeit	10'422	4'098	3'306	645	367	355	1'652	7'919
Privater Verkehr	11'179	4'221	3'131	864	435	381	2'147	15'054
Öffentliche Sicherheit	207	76	55	14	8	9	46	735
Raumordnung und Umwelt	1'498	546	394	102	56	64	337	1'311
Total Zentrumslasten	42'260	12'554	10'111	2'281	1'878	1'689	13'747	43'252
Abzug Standortvorteile	-3'453	-856	-739	-156	-167	-149	-1'387	
Abzug Zentrumsnutzen	-12'221	-3'312	-2'478	-635	-451	-2'060	-3'285	
Nettozentrumslasten	26'586	8'386	6'894	1'490	1'260	-520	9'076	
Bevölkerung (2022) ¹⁾	83'840	112'978	228'033	44'420	38'700	131'164	8'176'250	
Netto pro Kopf in CHF	317.11	74.23	30.23	33.55	32.57	-3.97	1.11	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

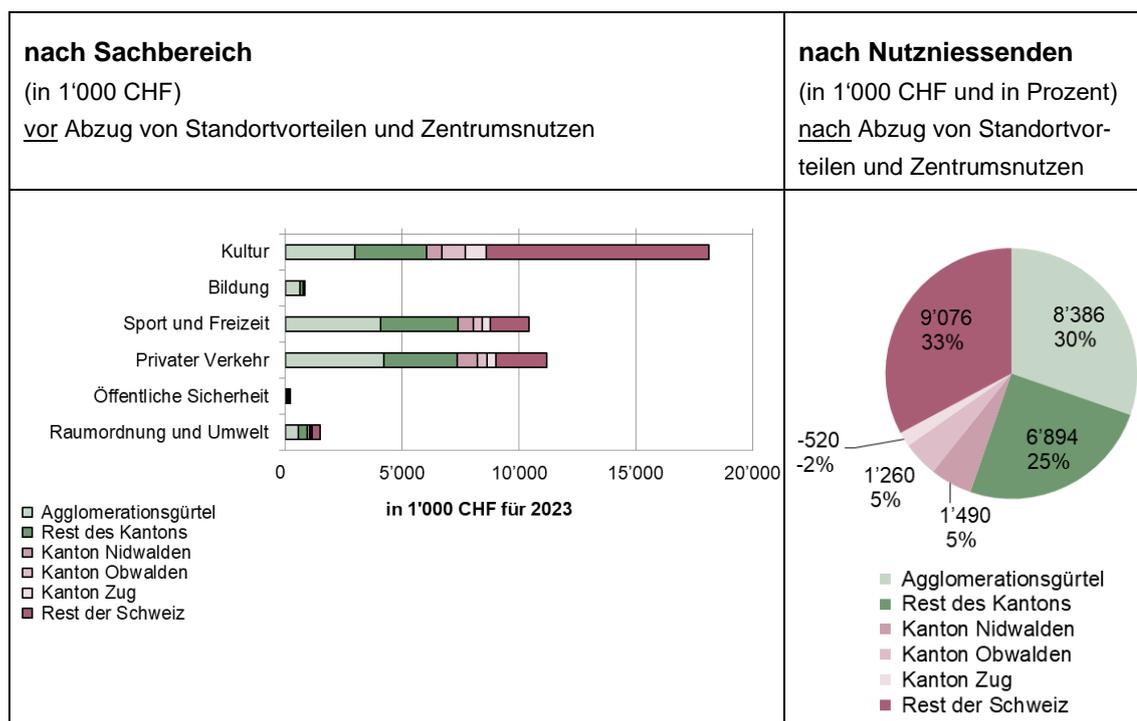
- 1) *Bevölkerung in Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der Stadtbevölkerung. *Bevölkerung in Spalten «nach Nutzniessenden»* entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebiets-einheit.

Lesehilfe: Die Stadt Luzern bezahlt für jeden Einwohner des Agglomerationsgürtels CHF 74.23 und für jeden Einwohner der übrigen Luzerner Gemeinden CHF 30.23, damit dieser in der Stadt Luzern Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen kann. Verteilt auf die Luzerner Bevölkerung, übernimmt jeder Einheimische Zentrumslasten von rund CHF 317.

- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

⁸ Die pro Kopf Berechnungen basieren auf den Bevölkerungsdaten für das Jahr 2022. Zum Zeitpunkt der Aktualisierung sind dies die aktuellsten vollständigen Bevölkerungsdaten.

Abbildung 4-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2023, in 1'000 CHF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Pro Einwohner/in betrachtet verursacht der Agglomerationsgürtel die höchsten Zentrumslasten (rund 74 CHF pro Kopf).⁹ Vom Gesamtbetrag her (Nettozentrumslast) hat aber der «Rest der Schweiz» eine noch leicht grössere Bedeutung.

Die durch den Kanton Zug verursachten Zentrumslasten (1.7 Mio. CHF) werden von den pauschalen Abzügen für Standortvorteile und Zentrumsnutzen kompensiert und es resultiert eine negative Nettolasten von 0.5 Mio. CHF. Bei der ursprünglichen Zentrumslastenberechnung glichen sich die Zentrumslasten und die Abzüge noch beinahe aus.

Die im Vergleich zu 2015 tieferen Nettozentrumslasten kommen durch den hohen Zentrumsnutzen-Abzug zu Stande, welcher u.a. auf Grundlage der Pendlerströme berechnet wird (vgl. Kapitel 4.3.2). Somit haben hier gleich zwei wesentliche methodischen Anpassungen einen Einfluss auf die Ergebnisse. Im Vergleich zu 2015 wird die konservativere Methode für den Zentrumsnutzen-Abzug verwendet, und die Strassennutzung der Auswärtigen wurde dank der besseren Datengrundlage nach unten korrigiert. Die angepasste Methodik führt nicht nur beim Kanton Zug, sondern generell zu höheren Abzügen als bei der ersten Zentrumslastenermittlung.

⁹ Der Pro-Kopf-Betrag entspricht der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

4.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel

4.2.1 Kultur

Der Bereich Kultur ist sowohl hinsichtlich der Gesamtkosten wie auch der Zentrumslasten am bedeutendsten. Die verrechenbaren Kosten der verschiedenen Leistungen betragen 46.9 Mio. CHF (siehe Abbildung 4-3). Auch nach Abzug der Abgeltung verbleiben im Kulturbereich die höchsten Zentrumslasten, nämlich insgesamt über 18.1 Mio. CHF. An den Nettokosten beteiligen sich sowohl der Kanton Luzern als auch die umliegenden Gebietseinheiten mit Abgeltungen von insgesamt rund 23 Mio. CHF. Mit einem Anteil von 53% der Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger zieht das kulturelle Angebot der Stadt besonders viele Nutzer aus der übrigen Schweiz an. Der Anteil der übrigen Luzerner Gemeinden an den Zentrumslasten liegt bei 17%, jener des Agglomerationsgürtels bei 16%.

Der Bereich Kultur weist auch die grösste Anzahl einzelner Leistungen aus. Allerdings sind knapp die Hälfte der Zentrumslasten auf das KKL zurückzuführen. Die verrechenbaren Nettokosten betragen über 10 Mio. CHF und die Zentrumslasten knapp 7 Mio. CHF, oder fast 40% der Zentrumslasten im Bereich Kultur. Das Luzerner Theater trägt die höchsten Kosten (21 Mio. CHF), erhält aber auch am meisten Abgeltungen. Daraus resultieren Zentrumslasten in der Höhe von 4.3 Mio. CHF. Südpol und Kunstmuseum tragen ebenfalls mit je über 1 Mio. CHF (oder rund 7%) zu den Zentrumslasten bei.

Seit 2015 wurde das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell (HRM2) eingeführt. Dies hatte unter anderem Neubewertungen von Baurechten zur Folge. Ohne diese Neubewertungen wären die Nettokosten tendenziell höher. Beim KKL erklären diese Neuberechnungen den Rückgang der verrechenbaren Nettokosten im Vergleich zu 2015. Bei den diversen Beiträgen wurde der neue Beitrag an die Schüür aufgenommen.

Abbildung 4-3: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Kultur

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgelt- ungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		
					NW	OW	ZG					NW	OW	ZG			
Kultur																	
Theater																	
Luzerner Theater	21'021	48%	19%	12%	3%	2%	4%	12%	13'757 ⁽²⁾	1'187	740	171	490	191	1'490	4'268	
Kleintheater	470	43%	20%	13%	2%	2%	2%	18%	113 ⁽³⁾	6	36	11	9	11	83	155	
Musik																	
KKL	10'650	15%	12%	13%	3%	2%	5%	50%	2'135 ⁽⁴⁾	1'307	1'361	191	228	318	3'504	6'909	
Luzerner Sinfonieorchester	3'998	65%	12%	15%	1%	1%	1%	5%	2'810 ⁽⁵⁾	175	222	-31	46	-68	-134	210	
Lucerne Festival	1'626	28%	8%	3%	2%	1%	4%	53%	1'133	-97	-43	38	14	65	864	841	
Südpol	2'003	30%	17%	16%	6%	3%	3%	25%	50 ⁽⁶⁾	300	302	127	57	57	510	1'352	
Museen																	
Kunstmuseum	2'130	16%	4%	6%	1%	3%	2%	67%	1'474	-127	-222	30	65	47	1'426	1'220	
Verkehrshaus der Schweiz	1'874	19%	7%	9%	2%	4%	10%	52%	1'440	-83	-109	19	45	123	676	671	
Diverse Kulturbeiträge																	
Mit hoher Ausssenwirkung	1'499	10%	7%	12%	2%	1%	5%	63%	29 ⁽⁷⁾	88	168	32	14	79	937	1'318	
Mit lokaler Bedeutung	1'622	21%	17%	40%	4%	2%	3%	12%	80 ⁽⁸⁾	218	628	59	37	56	198	1'196	
Total	46'893								23'021	2'974	3'084	647	1'005	879	9'553	18'141	
(Verteilung in %)										16%	17%	4%	6%	5%	53%		

⁽¹⁾ Wo nicht weiter spezifiziert handelt es sich um Beiträge des Kantons Luzern

⁽²⁾ Kantonsbeitrag 11'617 / Interkantonaler Kulturlastenausgleich (IKLA): Beiträge Kantone ZH (436), UR (99), SZ (339), NW (511), ZG (566), AG (190)

⁽³⁾ Regionalkonferenz Kultur (RKK): Agglomerationsgürtel (89), Rest des Kantons LU (24)

⁽⁴⁾ IKLA: Beitrag der Kantone ZH (1184), UR (61), SZ (117), NW (134), ZG (215), AG (424)

⁽⁵⁾ Kantonsbeitrag 2'302 / IKLA: Beitrag der Kantone ZH (160), UR (16), SZ (54), NW (76), ZG (114), AG (87)

⁽⁶⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (39), Rest des Kantons LU (10)

⁽⁷⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (23), Rest des Kantons LU (6)

⁽⁸⁾ RKK: Agglomerationsgürtel (63), Rest des Kantons LU (17)

Die rund 23 Mio. CHF an Abgeltungen stammen zu gut drei Viertel vom Kanton Luzern (rund 17 Mio. CHF). Der Grossteil der Kantonsbeiträge wird dabei über den Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZVGKB)¹⁰ ausgerichtet. Daneben beteiligen sich aber auch zahlreiche weitere Kantone und Gemeinden über zwei verschiedene Abgeltungssysteme an den Nettokosten. Diese werden im Folgenden kurz beschrieben:

- **Interkantonaler Kulturlastenausgleich (IKLA):** Über diesen Ausgleich beteiligen sich die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug und Aargau an den Kosten folgender überregionaler Kultureinrichtungen: Opernhaus, Tonhalle und Schauspielhaus in Zürich, sowie KKL, Theater und Sinfonieorchester in Luzern. Die Beiträge berechnen sich im Prinzip nach der Besucherzahl aus den jeweiligen Kantonen.¹¹ Der Kanton Luzern zahlte 2023 über 1.5 Mio. CHF in den Lastenausgleich (für die drei Zürcher Kultureinrichtungen). Im Gegenzug erhielt er für die drei Luzerner Einrichtungen gut 4.7 Mio. CHF aus dem Lastenausgleich.

¹⁰ Der Zweckverband von Kanton und Stadt Luzern beteiligt sich an den Kosten der grossen Kulturbetriebe (Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester, Kunstmuseum Luzern, Verkehrshaus der Schweiz und Lucerne Festival). Die Beiträge werden zu 70% vom Kanton und zu 30% von der Stadt Luzern finanziert.

¹¹ Dabei werden 25% der Kosten als «Standortvorteil» abgezogen. Zudem werden z.T. bilateral ausgehandelte Rabatte gewährt.

- **Regionalkonferenz Kultur (RKK):** Die RKK – ursprünglich für die Mitfinanzierung des Luzerner Theaters und des Sinfonieorchesters gegründet – konzentriert sich seit der Finanzreform im Jahr 2008 auf die Förderung von regional bedeutenden Kulturinstitutionen bzw. -veranstaltungen. Seit dem 1. Januar 2023 hat der Gemeindeverband Luzern plus die operative Tätigkeiten der RKK übernommen.¹²

4.2.2 Bildung

Im Bereich Bildung wurde nur die Stadtbibliothek als Zentrumsleistung erfasst, wobei sich die Nettokosten auf 2.3 Mio. CHF belaufen (Abbildung 4-4).¹³ Für den Kostenschlüssel wurde die Besucherstatistik der Stadtbibliothek verwendet. Hauptnutznießer ist mit 65% Nutzungsanteil klar die Stadt selbst. Auswärtige Nutzer kommen aus dem Agglomerationsgürtel und den übrigen Luzerner Gemeinden. Der Anteil des Agglomerationsgürtels an der resultierenden Zentrumslast von 0.8 Mio. CHF beträgt 79%, jener der übrigen Luzerner Gemeinden 17%.

Abbildung 4-4: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Bildung

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)						Abgeltungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:				Rest CH	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:				Rest CH
					NW	OW	ZG				NW	OW	ZG			
Bildung																
Stadtbibliothek (Verteilung in %)	2'305	65%	28%	6%	0%	0%	0%	1%	0	640	142	10	8	2	13	813
										79%	17%	1%	1%	0%	2%	

4.2.3 Sport und Freizeit

Im Bereich Sport und Freizeit wurden Zentrumsleistungen mit Nettokosten von gesamthaft 18 Mio. CHF erfasst (Abbildung 4-5). Die Leistung Parkanlagen und Brunnen verursacht Kosten von 7.7 Mio. CHF. Diese Ausgaben sind im Vergleich mit der letzten Erhebung deutlich gestiegen. Erklären lässt sich das mit den höheren Investitionen, die in diesem Bereich getätigt wurden (u. a. Sanierung von Familiengärten, Investitionen bei Kinderspielplätzen). Die Leistung verursacht mit 4 Mio. CHF auch die höchsten Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit (knapp 40%).

Die diversen Sportbeiträge verursachen Kosten von 3.7 Mio. CHF und Zentrumslasten von beinahe 3 Mio. CHF. Darunter fallen Gratisbaurechte, Betriebskostenbeiträge und Investitions-

¹² Im Jahr 2023 beteiligten sich neben der Stadt Luzern folgende Gemeinde mit einem Strukturförderbeitrag: Dierikon, Emmen, Horw, Kriens, Malters, Meggen, Rothenburg, Schwarzenberg, Weggis. Weitere Gemeinden beteiligen sich zudem an der Projektförderung.

¹³ Die Zunahme seit 2015 ist auf die Angebotsausweitung zurückzuführen (digitale Angebote und mobiler Bibliotheksbus).

beiträge an verschiedene Sportinfrastrukturanlagen.¹⁴ Die Investitionsbeiträge entsprechen gut die Hälfte der Kosten, Gratisbaurechte und Betriebskosten je etwa einem Viertel. Weitere grosse Budgetposten stellen die Bäder und Aussensportanlagen dar: sie verursachen Zentrumslasten von 1.4 Mio. CHF, bzw. knapp 1 Mio. CHF. Bei den Aussensportanlagen sind die verrechenbaren Nettokosten seit der letzten Berechnung gestiegen, weil zusätzliche Plätze betrieben werden. Die zusätzlichen Anlagen mit Kunstrasen sind aufwendiger im Unterhalt, weshalb die Abschreibungsdauer reduziert wurde. Die Investitionsbeiträge an die Messehallen wurden zu 50% berücksichtigt, was in etwa dem Anteil des Angebots an Freizeitveranstaltungen in diesen Anlagen entspricht. Dieses Vorgehen ist konsistent mit der ursprünglichen Zentrumslastenstudie.

Insgesamt resultiert im Bereich Sport und Freizeit eine Zentrumslast von 10 Mio. CHF. Besonders stark von den städtischen Leistungen profitieren dabei die Gemeinden des Kantons Luzern (Agglomeration und Restkanton); von den übrigen Auswärtigen werden die Sport- und Freizeitanlagen deutlich weniger häufig genutzt.

Die Kostenschlüssel wurden auf Basis von Mitgliederstrukturen (Aussensportanlagen), Besucherstatistiken an Sportveranstaltungen oder Erhebungen der Betreiber (Bäder) geschätzt. Für die Parkanlagen und Brunnen sowie die öffentlichen WC-Anlagen wurde der Kostenschlüssel der «öffentlichen Anlagen» verwendet, der auf der Pendler- und Bevölkerungsstruktur beruht.¹⁵

Abbildung 4-5: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sport und Freizeit

Leistung	Nettokosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgeltungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)						Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		
					NW	OW	ZG					NW	OW	ZG			
Sport und Freizeit																	
Aussensportanlagen	2'226	59%	41%	0%	0%	0%	0%	0%	0	913	0	0	0	0	0	0	913
Div. Sportbeiträge	3'721	21%	17%	40%	4%	2%	3%	12%	0	645	1'479	136	84	128	455		2'927
Bäder	2'996	52%	24%	12%	6%	3%	0%	2%	0	725	372	169	93	6	70		1'434
Freizeit																	
Parkanlagen, Brunnen	7'689	47%	19%	14%	4%	2%	2%	12%	0	1'494	1'077	278	154	175	922		4'101
Öffentliche WC-Anlagen	1'170	47%	19%	14%	4%	2%	2%	12%	0	227	164	42	23	27	140		624
Messe Luzern	538	21%	17%	40%	4%	2%	3%	12%	0	93	214	20	12	19	66		423
Total	18'340								0	4'098	3'306	645	367	355	1'652		10'422
(Verteilung in %)										39%	32%	6%	4%	3%	16%		

¹⁴ Z.B. Stadion Allmend, Regionales Eiszentrum, Rudieranlage Rotsee.

¹⁵ Ecoplan (2022)

4.2.4 Privater Verkehr

Rund ein Viertel der insgesamt 42.3 Mio. CHF Zentrumslasten der Stadt Luzern fallen bei der Strassennutzung im privaten Verkehr an.¹⁶

Die Gemeindestrassen werden zu einem erheblichen Teil von Auswärtigen (Zupendlern, Einkaufs- und Freizeitverkehr) genutzt. Von den gut 26 Mio. CHF Nettokosten verbleiben nach Abzug der innerstädtischen Nutzung (57%) rund 11 Mio. CHF.

Die Kostenschlüssel wurden aufgrund einer Spezialauswertung der aktuellsten Pendlerstatistik geschätzt. Konkret konnten die verkehrsmittelspezifischen Pendlerflüsse auf Gemeindeebene ermittelt werden. Da diese Daten bei der ursprünglichen Zentrumslastenstudie nicht vorhanden waren, konnten die Kostenschlüssel genauer geschätzt werden. Wie im Kapitel 3 erläutert, konnten die Modal-Split-Anteile in der ursprünglichen Studie nur sehr grob hergeleitet werden. Die ÖV-Anteile der auswärtigen Zupendler wurde in der Studie von 2017 unterschätzt und somit die Kostenschlüssel für die Strassennutzung durch Auswertige überschätzt.

Mit der neuen Methodik ist die innerstädtische Nutzung im Vergleich zu 2015 um 13 Prozentpunkte gestiegen. Dies erklärt auch, dass die Zentrumslasten in diesem Bereich im Vergleich zu 2015 gesunken sind, obwohl die Nettokosten um über 10% zugenommen haben. Zur Zunahme der Kosten haben unter anderem neue Projekte im Bereich Mobilität geführt, wie auch Massnahmen zur Behindertengleichstellung von Infrastrukturen.

Abbildung 4-6: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Privater Verkehr

Leistung	Netto-kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)							Abgelt- ungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)					Total	
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:			Rest CH		Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone:				
					NW	OW	ZG				NW	OW	ZG	Rest CH		
Privater Verkehr																
Strassen	26'233	57%	16%	12%	3%	2%	1%	8%	0	4'221	3'131	864	435	381	2'147	11'179
<i>(Verteilung in %)</i>										38%	28%	8%	4%	3%	19%	

4.2.5 Öffentliche Sicherheit

Von den öffentlichen Sicherheitsleistungen der SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention) profitieren neben den Stadtbewohnern insbesondere auch Freizeitbesucherinnen und -besucher. Mit 78% städtischem Nutzungsanteil kommt der Grossteil der Nettokosten der Stadt zugute. Die resultierende Zentrumslast beläuft sich auf 200'000 CHF, wovon der Agglomerationsgürtel Hauptnutznießer ist (vgl. folgende Abbildung). Der Kostenschlüssel wurde anhand der Pendlerstatistik abgeschätzt. Seit der letzten Berechnungen wurden die Stellenprozente ausgebaut, was die Zunahme bei den Nettokosten und Zentrumslasten erklärt.

¹⁶ Demgegenüber fallen im Bereich «Öffentlicher Verkehr» keine Zentrumslasten an, da die Kosten des öffentlichen Verkehrs als Verbundaufgaben von Kanton und Gemeinden gemeinsam und verursachergerecht finanziert werden.

Abbildung 4-7: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Sicherheit

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)						Abgelt- ungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)					Total		
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG				Rest CH	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG			Rest CH	
Öffentliche Sicherheit																
SIP	941	78%	8%	6%	1%	1%	1%	5%	0	76	55	14	8	9	46	207
<i>(Verteilung in %)</i>										37%	27%	7%	4%	4%	22%	

4.2.6 Raumordnung und Umwelt

Die öffentliche Beleuchtung stellt eine Zentrumsleistung dar, welche sowohl von Arbeitspendelnden als auch von Einkaufs- und Freizeitbesuchern in Anspruch genommen wird. Gut die Hälfte der 2.8 Mio. CHF Nettokosten verbleiben nach Abzug der innerstädtischen Nutzung als Zentrumslast (vgl. folgende Abbildung). Es wurde der gleiche Kostenschlüssel wie bei den «öffentlichen Anlagen» verwendet, der anhand der Zu- und Wegpendler sowie der Bevölkerungsstruktur berechnet wurde. Die starke Zunahme der Nettokosten und Zentrumslasten gegenüber der Studie von 2017 ist auf Investitionen zurückzuführen, insbesondere die komplette Umrüstung der Beleuchtung auf LED.

Abbildung 4-8: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Bereich Raumordnung und Umwelt

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)						Abgelt- ungen (1'000 CHF) ⁽¹⁾	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)					Total		
		Stadt	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG				Rest CH	Agglo (LU)	Rest Kt. (LU)	Nachbarkantone: NW OW ZG			Rest CH	
Raumordnung und Umwelt																
Öffentliche Beleuchtung	2'810	47%	19%	14%	4%	2%	2%	12%	0	546	394	102	56	64	337	1'498
<i>(Verteilung in %)</i>										36%	26%	7%	4%	4%	22%	

4.3 Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen

4.3.1 Standortvorteile

Wie bereits erwähnt, kann das «zentralörtliche» Angebot einer Stadt auch zu Standortvorteilen führen:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde

- Imagevorteile

Diese Vorteile sind aber gleichzeitig zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.)
- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.
- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt
- Es gibt auch Standortnachteile, wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung

Eine zahlenmässige Schätzung der Standortvorteile ist schwierig. Gestützt auf die verwendeten Schätzwerte aus anderen Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen.¹⁷

Abbildung 4-9: Schätzung der Standortvorteile je Sachbereich

Bereich	Einschätzung gemäss Ecoplan-Studie				
	Zugang	Image	Kaufkraft / Steuern	Standortnachteile	Gesamtbewertung
Kultur	++	+++	+	-	10 - 15%
Bildung	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport und Freizeit	++	++	+	--	5 - 10%
Privater Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentlicher Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentliche Sicherheit	+++	++	++	0	10 - 15%
Soziale Sicherheit	++	+	0	--	0 - 5%
Raumordnung und Umwelt	0	0	0	0	0 - 5%
Übrige Zentrumslasten	+	0	0	0	0 - 5%

Legende: 0 = kein Standortvorteil

+ / ++ / +++ = Standortvorteile (mit steigender Bedeutung)

- / -- / --- = Standortnachteile (mit steigender Bedeutung)

Gestützt auf diese Werte werden für Standortvorteile 3.4 Mio. CHF abgezogen, wie die folgende Abbildung zeigt.

¹⁷ Für weitere Ausführungen vgl. Ecoplan (2022), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Abbildung 4-10: Berechnung des Pauschalabzugs für Standortvorteile

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Standortvorteil				
		in % der Zentrumslast		absolut (in 1'000 CHF)		Mittelwert
		von	bis	von	bis	
Kultur	18'141	10%	15%	1'814.1	2'721.2	2'268
Bildung	813	5%	10%	40.7	81.3	61
Sport und Freizeit	10'422	5%	10%	521.1	1'042.2	782
Privater Verkehr	11'179	0%	5%	0.0	559.0	279
Öffentliche Sicherheit	207	10%	15%	20.7	31.0	26
Raumordnung und Umwelt	1'498	0%	5%	0.0	74.9	37
Total	42'260	6%	11%	2'396.5	4'509.5	3'453

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

4.3.2 Zentrumsnutzen

Als Zentrumsnutzen werden die Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Zentrumsbevölkerung verstanden, also die sog. Gegenrechnung (reziproker Effekt). Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Eine solche Ermittlung hat bei der Berechnung der Zentrumslasten der Stadt Luzern im Jahr 2017 nicht stattgefunden. Für diese Aktualisierung wurden dieselben Schätzungen übernommen, die in der ursprünglichen Studie verwendet wurden.

Wie im Kapitel 3 erläutert, wurde die Methodik hingegen bezüglich Berechnungsgrundlage geändert. Neu wird der Abzug für den Zentrumsnutzen auf Basis der verrechenbaren Nettokosten berechnet. Die Anteile wurden hingegen gleich berechnet (vgl. nachfolgende Abbildung). Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von 12.2 Mio. CHF in Abzug gebracht, was 22.5% der berechneten Zentrumslasten der Stadt Luzern entspricht. Die Aufschlüsselung erfolgt anhand des Anteils der einzelnen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

Abbildung 4-11: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

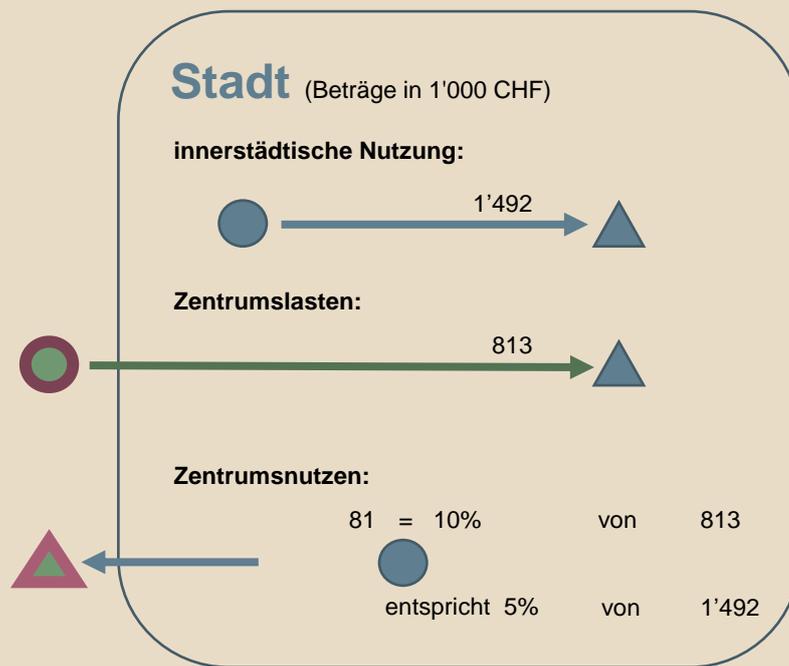
	Verrechenbare Nettokosten ohne Anteil Stadt	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt ¹⁾					
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz
Kultur	30'151'054	10.0%	3'015.1	817.2	611.3	156.6	111.3	508.3	810.4
Bildung	813'120	10.0%	81.3	22.0	16.5	4.2	3.0	13.7	21.9
Sport und Freizeit	10'421'622	30.0%	3'126.5	847.4	633.9	162.3	115.4	527.1	840.4
Privater Verkehr	11'179'083	52.2%	5'839.0	1'582.6	1'183.8	303.2	215.5	984.4	1'569.5
Öffentliche Sicherheit	206'907	20.5%	42.3	11.5	8.6	2.2	1.6	7.1	11.4
Raumordnung und Umwelt	1'498'491	7.8%	116.7	31.6	23.7	6.1	4.3	19.7	31.4
Total	54'270'278	22.5%	12'221	3'312	2'478	635	451	2'060	3'285

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) Der Abzug für die Zentrumsnutzen wird auf den totalen verrechenbaren Nettokosten pro Bereich berechnet. Die Aufschlüsselung geschieht anhand des Anteils der jeweiligen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

Exkurs: Berechnung der Zentrumsnutzen (reziproke Effekte)

Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch die Berechnungsweise der Zentrumsnutzen anhand des Bereichs Bildung auf. Während die Bevölkerung der Stadt Luzern im betrachteten Bereich städtische Zentrumsleistungen im Umfang von 1.5 Mio. CHF konsumiert, entfallen auf die auswärtigen Nutzniessenden 0.8 Mio. CHF. Der Zentrumsnutzen (reziproker Effekt) wird nun als Anteil der vom Umland verursachten Zentrumslasten berechnet, d.h. es wird angenommen, dass pro 100 Franken Zentrumslasten 10 Franken reziproker Effekt (Zentrumsnutzen) anfallen, also die Stadtbevölkerung in diesem Umfang Leistungen von Umlandgemeinden nutzt. Gesamthaft entspricht dies einem Zentrumsnutzen von 81'300 CHF im Bereich Bildung. Verglichen mit den Leistungen, welche die Luzerner Bevölkerung auf heimischem Boden konsumiert, sind dies 5%.



5 Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen

5.1 Finanz- und Lastenausgleichssystem

Die städtischen Zentrumsleistungen zu Gunsten Auswärtiger sind nur ein Element in einem komplexen System von Finanz- und Nutzenströmen zwischen Gemeinden, Kanton(en) und z.T. auch dem Bund.

Aus dem System des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Luzern seien in Kürze folgende Elemente erwähnt (vgl. auch Abbildung 5-1):¹⁸

- Mit dem Ressourcenausgleich sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung verringert werden. Zur Feststellung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden deren Ressourcenpotenzial und ein Ressourcenindex berechnet. Gemeinden, deren Ressourcenindex mehr als 86.4 Punkte beträgt, bezahlen Beiträge an den Disparitätenabbau (horizontaler Finanzausgleich). Im Jahr 2023 wurde der Stadt Luzern auf Basis dieses Instruments 15.6 Mio. CHF abgeschöpft.
- Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt keine expliziten Zentrumslastenausgleich. Jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren beim oben beschriebenen Disparitätenabbau einen Bonus (reduzierter Grundbeitrag), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll. Dadurch wurde die Stadt bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich im Jahr 2023 um 7.3 Mio. CHF entlastet.¹⁹
- Aufgrund ihrer Gegebenheiten erhält die Stadt Luzern keine Beiträge aus dem topographischen Lastenausgleich.²⁰
- Der soziodemografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle soziodemografische Verhältnisse oder Infrastrukturbedürfnisse entstehen. Der soziodemografische Lastenausgleich umfasst drei Bereiche:
 - *Bildungslastenausgleich*: Für die Berechnung des Bildungslastenausgleichs werden die durchschnittliche Zahl der Schülerinnen und Schüler in der Wohngemeinde und die ständige Wohnbevölkerung berücksichtigt. Die Stadt Luzern erhielt bisher keine Beiträge aus diesem Ausgleichstopf.
 - *Soziallastenausgleich*: Die Ausgleichszahlungen werden an jene Gemeinden entrichtet, deren Anteil der Wohnbevölkerung, die durch Sozialhilfe unterstützt wird, das kantonale Mittel übersteigt. Im Jahr 2023 erhielt die Stadt Luzern Ausgleichszahlungen in der Höhe von 9.2 Mio. CHF aus dem Soziallastenausgleich.

¹⁸ Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG) vom 05.03.2002 (Fassung in Kraft seit: 1.1.2020), SRL 610 und Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 03.12.2002 (Fassung in Kraft seit: 1.1.2020), SRL 611.

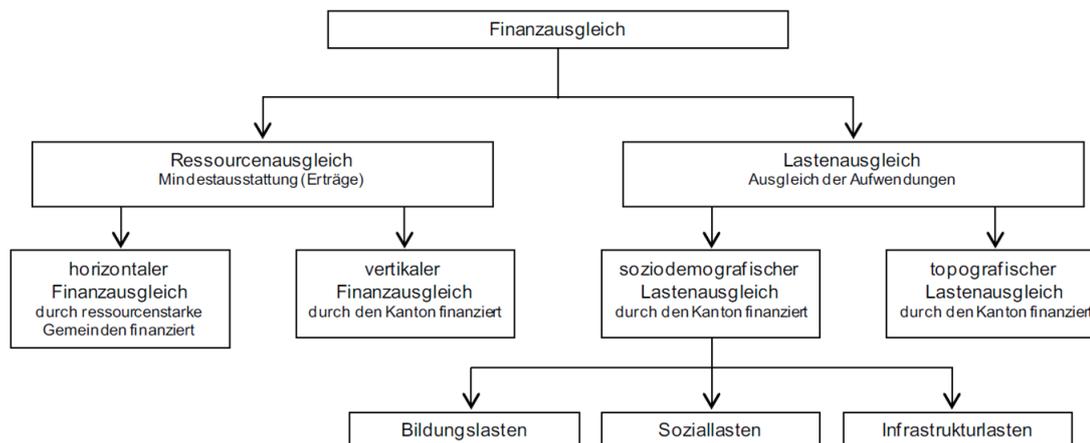
¹⁹ Berechnung durch Stadt Luzern.

²⁰ Der topografische Lastenausgleich hat zum Ziel, die Zusatzkosten zu vermindern, die einer Gemeinde durch spezielle topografische Verhältnisse entstehen (Art. 9 FAG).

- *Infrastrukturlastenausgleich*: Die Ausgleichsbeiträge werden an Gemeinden ausgerichtet, die eine hohe Arbeitsplatzdichte oder eine hohe Bebauungsdichte haben. Im Jahr 2023 erhielt Luzern 4.7 Mio. CHF aus diesem Ausgleichsgefäss.

Neben dem kantonalen Finanzausgleichssystem bestehen mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen.²¹

Abbildung 5-1: Instrumente des Finanzausgleichs im Kanton Luzern



Quelle: Finanzdepartement des Kantons Luzern (2017), online im Internet: <http://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzausgleich>

5.2 Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten

Ob und nach welchem System die netto resultierenden Zentrumslasten im konkreten Fall abgegolten werden sollen, ist nicht Thema der vorliegenden Studie. Es wird an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen, was grundsätzlich zu bedenken ist, und welche Möglichkeiten bestehen.

Grundsätzlich sind Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren²² stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle, z.B. die Grösse der Zentrumsgemeinde im Vergleich zum Umland.

- Ob und wie stark **Sonderlasten** der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Dabei spielt

²¹ Der Interkantonale Kulturlastenausgleich (IKLA) und die Förderung im Rahmen der Regionalkonferenz Kultur (RKK) werden im Kapitel 4.2.1 erläutert.

²² Vgl. Definition in Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

es insbesondere eine Rolle, ob das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden in der Gemeindesteuerbelastung führt.

- Hingegen ist die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutzniessende sollen zahlen») darstellen; allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage (weitere Ausführungen siehe Synthesebericht²³):

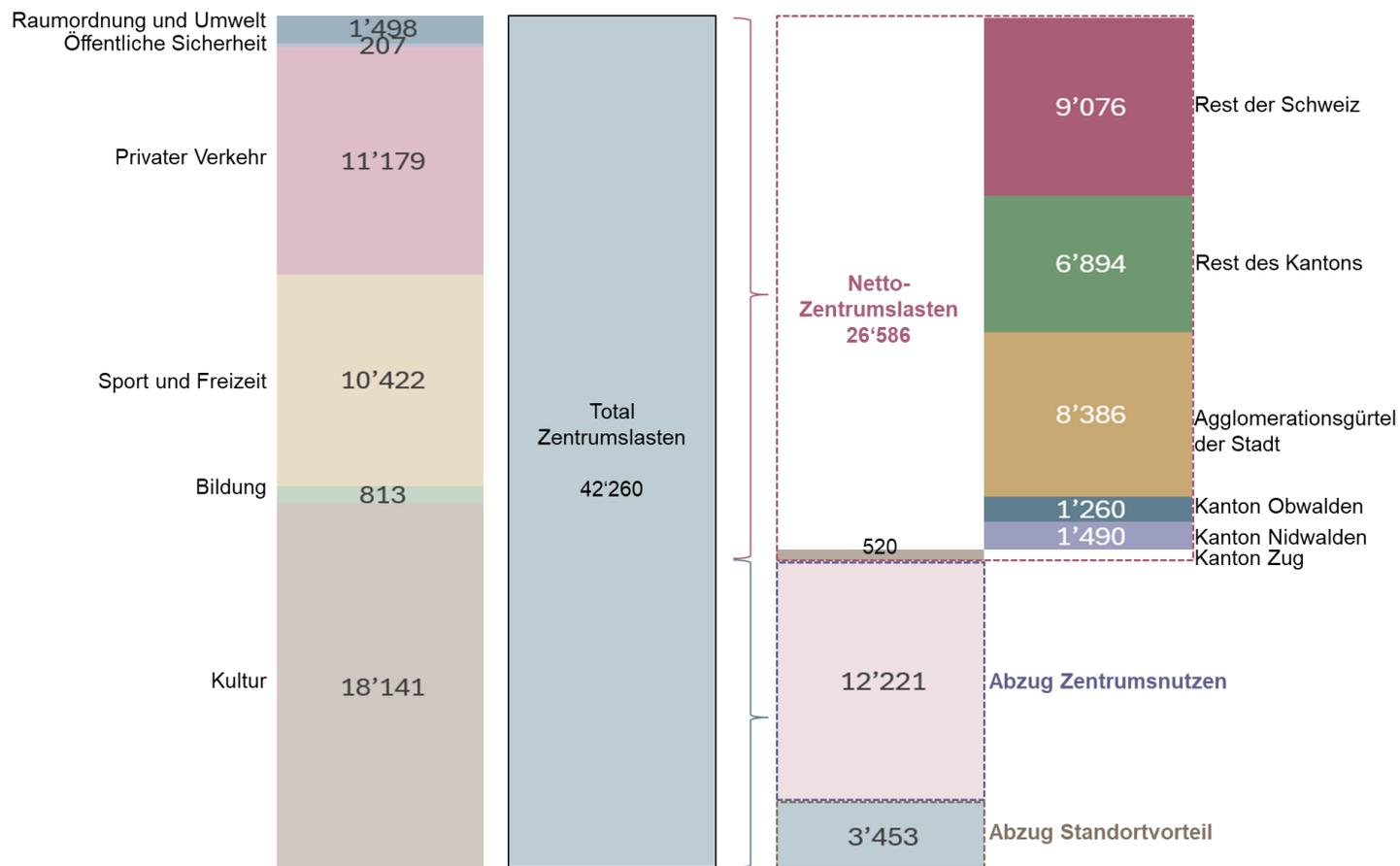
- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums.
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst.
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich» usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen. Wie im Kapitel 4.2.1 erläutert, bestehen im Bereich Kultur bereits mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen der Stadt Luzern.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte. Hier existieren im Kanton Luzern wie erwähnt drei Ausgleichsgefässe, wobei die Stadt Luzern bei den Soziallasten und den Infrastrukturlasten Beiträge erhält.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt keine expliziten Zentrumslastenausgleich. Jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren einen **Bonus im Ressourcenausgleich** (horizontale Abschöpfung), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.
- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt»). Die Stadt Luzern setzt dieses Modell teilweise im Bereich Sport um, indem abgestufte Tarife für die Benützung von Sportanlagen verrechnet werden.

²³ Ecoplan (2017b)

Welche dieser Möglichkeiten für die Stadt Luzern in ihrem Umfeld in Frage kommen bzw. welche der oben erwähnten bestehenden Instrumente ausgebaut werden könnten, ist nicht Gegenstand der Studie. Wie erwähnt verfügt Luzern bereits über verschiedene der denkbaren Instrumente. Diese decken aber die Zentrumslasten nicht vollständig ab.

Anhang A: Aufteilung der Zentrumslasten - Darstellung

Abbildung B-1: Aufteilung der Brutto-Zentrumslasten nach Bereich, Abzüge und Netto-Zentrumslasten nach Nutzniessenden, in 1'000 CHF



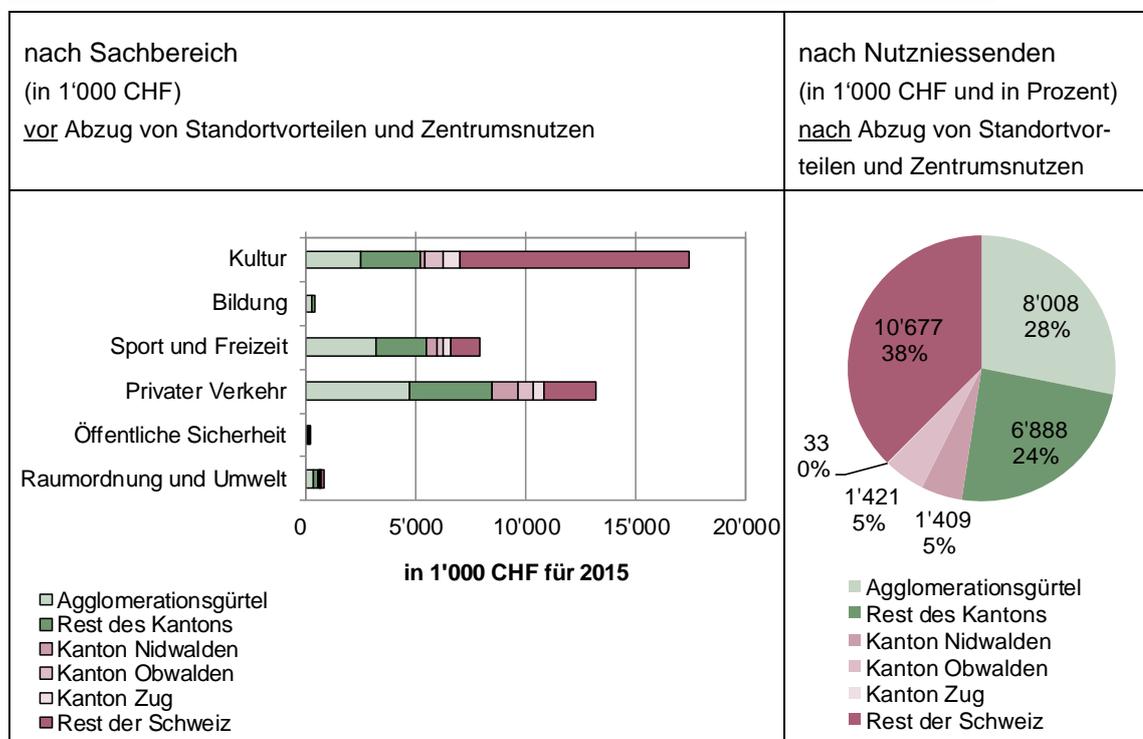
Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang B: Zentrumslasten der Stadt Luzern im Jahr 2015

Nachstehend werden die Resultate der ersten Zentrumslastenerhebung dargestellt.

Abbildung B-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2015, in 1'000 CHF

	Nicht abgeleitete Zentrumslasten							zur Information: Kosten verursacht durch Stadtbevölkerung
	Total Zentrumslasten	nach Nutzniessenden:						
		Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz	
Kultur	17'467	2'525	2'704	176	853	763	10'446	16'602
Bildung	401	301	100	-	-	-	-	1'603
Sport und Freizeit	7'923	3'222	2'293	458	256	355	1'339	6'315
Privater Verkehr	13'189	4'710	3'768	1'178	707	471	2'355	10'363
Öffentliche Sicherheit	142	57	36	11	5	5	28	569
Raumordnung und Umwelt	820	318	218	67	33	33	151	854
Total Zentrumslasten	39'942	11'133	9'119	1'890	1'855	1'627	14'319	36'306
Abzug Standortvorteile	-3'176	-713	-622	-89	-145	-135	-1'472	
Abzug Zentrumsnutzen	-8'332	-2'413	-1'609	-392	-289	-1'459	-2'170	
Nettozentrumslasten	28'435	8'008	6'888	1'409	1'421	33	10'677	
Bevölkerung (2015)	81'295	104'623	212'844	42'420	37'076	122'134	7'726'734	
Netto pro Kopf in CHF	349.77	76.54	32.36	33.21	38.33	0.27	1.38	



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Literaturverzeichnis

Ecoplan (2017a): Zentrumslasten der Städte - Städtebericht der Stadt Luzern.

Ecoplan (2017b): Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Bern, im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD).

Ecoplan (2022): Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht – Version November 2022.