

Fachgruppe „Steuern und Finanzen“

Bericht der Fachgruppe

Finale Version
22. November 2010

Adressat: Projektsteuerung

Autoren

Ständige Mitglieder der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“:

Adligenswil	Markus Sigrist
Ebikon	Herbert Lustenberger
Emmen	Barbara Näf
Kriens	Thomas Imfeld
Luzern	Roland Brunner

Moderation der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“:

Ernst & Young	Curdin Derungs
Ernst & Young	Kevin Meile

Inhaltsverzeichnis

Management Summary.....	4
1 Aufgabe und Untersuchungsbereich.....	7
1.1 Aufgabenverständnis.....	7
1.2 Untersuchungsbereich.....	7
1.3 Besondere Vorgaben.....	8
2 Beschreibung der Ist-Situation.....	10
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten.....	10
2.2 Organisation und Ressourcen.....	11
2.3 Finanzielle Eckwerte der Gemeinden.....	16
2.4 Finanzplan und Ausblick.....	22
3 Soll-Modell.....	24
3.1 Generelle Herausforderungen.....	24
3.2 Fachgruppenspezifische Herausforderungen.....	24
3.3 Ziele und Soll-Kriterien.....	26
4 Szenario Kooperation.....	27
4.1 Beschreibung Szenario.....	27
4.2 Operative und rechtliche Auswirkungen.....	30
5 Szenario Fusion.....	34
5.1 Beschreibung Szenario.....	34
5.2 Operative und rechtliche Auswirkungen.....	36
6 Bewertung der Szenarien.....	40
a. Ebene Sachziele.....	40
b. Ebene finanzielle Auswirkungen.....	41
c. Ebene Rahmenbedingungen.....	41
7 Konsolidierung der finanziellen Auswirkungen.....	43
7.1 Auswirkungen auf Netto-Ausgaben und Nettoinvestitionen.....	43
7.2 Auswirkungen auf Steuereinnahmen.....	45
7.3 Auswirkungen auf Finanzausgleich.....	45
7.4 Saldo-Betrachtung.....	46
8 Erkenntnisse und Fazit.....	48
Anhang - Kennzahlen zum Finanzplan.....	51

Management Summary

Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ hat für die Aufgaben im Bereich der kommunalen Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung die Szenarien „Kooperation“ und „Fusion“ entwickelt. Dies umfasst die Entwicklung der Organisationsmodelle sowie die Herleitung der operativen, rechtlichen und finanziellen Auswirkungen.

Auf der Grundlage der Vorarbeiten der anderen Fachgruppen hat die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ die finanziellen Auswirkungen (insbesondere laufende Netto-Ausgaben) pro Politikfeld und Szenario konsolidiert. Zudem wurden weitere Effekte mit finanziellen Auswirkungen analysiert (vor allem Anpassungen der Steuerbelastung und Zahlungen aus dem Luzerner Finanzausgleich).

Szenario Kooperation

Die Fachgruppe schlägt im Kooperations-Szenario vor, die Bereiche Finanzverwaltung (inkl. Versicherungen), Steuerverwaltung sowie die kaufmännische Liegenschaftsverwaltung und das Gebäudemanagement in einem Mehrzweck-Verband als Kooperationsfelder einzubringen. Dabei sollen nur operative/ausführende Tätigkeiten zusammengelegt werden: (1) in der Finanzverwaltung die Verarbeitung der Belege (Scan / Ablage) und die Administration der Versicherungspolizen, (2) in der Steuerverwaltung die Registerführung, die Veranlagung und das Inkasso der ordentlichen Staats- und Gemeindesteuern sowie (3) in der Immobilienverwaltung die administrative Betreuung der Gemeindeliegenschaften und die Immobilienbewirtschaftung sowie die Reinigung und den Unterhalt. In diesem Szenario sind für die Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung alles in allem nur geringe prozessuale, personelle und finanzielle Änderungen zu erwarten, da bereits heute eine hohe Standardisierung unter den Gemeinden erreicht wurde und im Steuerbereich bereits eng zusammengearbeitet wird. Insgesamt liegt das geschätzte jährliche Einsparpotential bei knapp CHF 1.0 Mio. Das Kooperationspotential im Bereich Steuern und Finanzen ist beschränkt.

Szenario Fusion

Das Szenario Fusion umfasst die gleichen Politikfelder wie das Szenario Kooperation. Im Gegensatz dazu werden nicht nur Aufgaben und Tätigkeiten auf operativer, sondern auch auf strategischer Ebene zusammengeschlossen. Die Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung der neuen Gemeinde umfasst alle Tätigkeiten aus dem heutigen Aufgabenprofil (unter Berücksichtigung der LuTax-Reform 2013). Es wird mit einem jährlichen Einsparpotential von maximal CHF 1.8 Mio. gerechnet, wobei nach ersten groben Schätzungen sich die einmaligen Umstellungskosten auf ca. CHF 3.5 Mio. belaufen. Ein personeller Abbau von 5.5 bis 11 Vollzeitstellen (vor allem Reinigung und

Unterhalt) kann aus heutiger Sicht grösstenteils mit der natürlichen Fluktuation abgefangen werden.

Die Pensionskassen wurden zwar in der Ist-Analyse aufgenommen, nicht aber in den Szenarienentwicklung weiterverfolgt. Unabhängig vom gewählten Szenario empfiehlt die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“, im Nachgang eine vertiefende Variantenprüfung für eine mögliche Neuorganisation der Pensionskassen durch Fachspezialisten durchführen zu lassen.

Konsolidierte finanzielle Auswirkungen

Rückblickend betrachtet, hat sich die finanzielle Situation in den Gemeinden in bis ins Jahr 2009 eher verbessert. Aus finanzieller Perspektive fällt keine Gemeinde ab. Im innerkantonalen Vergleich sind die Finanzen der beteiligten Gemeinden zufriedenstellend und lassen grundsätzlich einen Spielraum, Szenarien für eine verstärkte Kooperation oder Fusion zu entwickeln.

Allerdings erwarten die Gemeinden in Zukunft eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung (z.B. Steuerertragsausfälle aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevision, aus der Neustrukturierung der Pflegefinanzierung, geplante / angestrebte Ersatz- und Erneuerungsinvestitionen in der öffentlichen Infrastruktur). Diese besteht unabhängig davon, ob der Status quo oder eines der beiden Szenarien weiterverfolgt wird, schränkt jedoch den finanziellen Handlungsspielraum erheblich ein.

Die konsolidierten finanziellen Auswirkungen wurden in drei Varianten pro Szenario modelliert (minimale, durchschnittliche, maximale Veränderung). Im Szenario Kooperation bewegt sich die Veränderung der laufenden Netto-Ausgaben zwischen CHF 0.3 Mio. und CHF 10.3 Mio. (Mittelwert: CHF 5.3 Mio.), im Szenario Fusion zwischen CHF -18.4 Mio. und CHF +3.4 Mio. (Mittelwert: CHF -7.5 Mio.). Zudem werden im Szenario Fusion Einbussen in den Steuereinnahmen von CHF 21.3 Mio. und Mindereinnahmen aus dem Finanzausgleich von CHF 1.8 Mio. erwartet. Daraus ergibt sich aufgrund der heutigen Schätzungen für das Szenario Fusion eine Erhöhung der jährlichen finanziellen Belastung zwischen CHF 4.7 Mio. und CHF 26.5 Mio. (Mittelwert: CHF 15.6 Mio.).

In diesen Schätzungen nicht enthalten sind: einmalige Investitionen für die Umstellung (Umstellungskosten), Kosten für eine Ausfinanzierung der Pensionskassen sowie allfällige Kompensationszahlungen seitens des Kantons zur Berücksichtigung der Schuldsituation unter den Gemeinden. Zudem konnten die Fachgruppen die Veränderungen der Netto-Investitionen kaum abschätzen (oder sehen keine wesentlichen Veränderungen). Die Fachgruppe Steuern und Finanzen erwartet - zumindest für das Szenario Fusion - eher zusätzliche Investitionen. Neben der Investitionsfrage stellt sich aus finanzieller Optik vor allem auch die Frage nach dem gewählten Leistungsstandard. Diese hat eine zentrale Bedeutung für die Abschätzung der finanziellen Folgekosten.

Aus der Finanzperspektive ist es zu begrüßen, wenn das Fusionsgesetz für die weiteren Abklärungen vorliegt und die Zuwendungen aus dem Kohäsionsfonds bekannt sind. Dies verbessert die Entscheidungsgrundlage. Die Fachgruppe ist angesichts der heute angespannten finanziellen Lage der beteiligten Gemeinden der Meinung, dass ein substanzieller Betrag notwendig sein wird, um dieses Projekt erfolgreich fortzusetzen.

Plausibilisierung der finanziellen Schätzungen

Die Ergebnisse der finanziellen Schätzungen sind stark davon abhängig, welchen Leistungsstandard die Fachgruppen für die Szenarien gewählt haben. In einigen Politikfeldern stellt die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ fest, dass in Zuge der verstärkten Kooperation oder Fusion der beteiligten Gemeinden tendenziell eine Ausweitung angestrebt wird (z.B. Bildung, Soziale Wohlfahrt). In anderen Politikfeldern sind die Schätzungen sowohl quantitativ als auch qualitativ nur schwer nachvollziehbar (z.B. Verkehr und Infrastruktur, Raumplanung und Umwelt).

Aus Sicht der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ sollte es möglich sein, vor allem im Szenario Fusion zusätzliche Einsparungen realisieren zu können.

Finanzierung einer Kooperation/Fusion

Aufgrund der vorliegenden Datenlage konnte die Überbrückungsfinanzierung, die im Falle einer Kooperation oder Fusion notwendig wäre, nicht ausreichend berechnet werden. Zu viele Variablen sind aus heutiger Sicht zu wenig bekannt: (1) Anzahl Gemeinden, (2) Steuerfüsse der Gemeinden bei einem allfälligen Fusionszeitpunkt, (3) Höhe möglicher Synergiegewinne, (4) Geschwindigkeit der Synergieerzielung und (5) zusätzliche einmalige Kosten wie z.B. Soziaplan, Umstellungskosten oder Ausfinanzierung der Pensionskassen.

1 Aufgabe und Untersuchungsbereich

1.1 Aufgabenverständnis

Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ erarbeitet für ihren Untersuchungsbereich (vgl. 1.2) die fachlichen Entscheidungsgrundlagen für die Szenarien „Fusion“ und „Kooperation“ zuhanden der Projektsteuerung. Sie nimmt gestützt auf vorgegebene Kriterien eine erste Bewertung der beiden Szenarien vor.

Ausserdem hat die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ die Aufgabe, den anderen Fachgruppen einen methodischen Rahmen für die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen der entwickelten Szenarien vorzugeben. Sie konsolidiert die Schätzergebnisse und prüft diese kritisch auf ihre Konsistenz (i.S. einer Plausibilisierung der von den anderen Fachgruppen erarbeiteten finanziellen Schätzungen). Damit übernimmt die Fachgruppe neben einer Fach- auch eine Querschnittfunktion.

1.2 Untersuchungsbereich

Die Fachgruppe „Finanzen und Steuern“ hat sich (a) mit den Aufgaben der kommunalen Finanz- und Steuerverwaltung und (b) mit den finanziellen Auswirkungen der beiden Szenarien „Fusion“ und „Verstärkte Kooperation“ auseinandergesetzt.

(a) Aufgabenprofil der kommunalen Finanz- und Steuerverwaltung

Zu den Aufgaben des Politikfeldes gehören die Tätigkeiten der Finanz- und Steuerverwaltung sowie Teile der Immobilienverwaltung, wobei diese auf die Bewirtschaftung der Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen beschränkt ist (d.h. ohne Bau-, Planungs- und Unterhaltsarbeiten). Aufgaben und Dienstleistungen im Zusammenhang mit IT, Personal und Einkauf sind nicht berücksichtigt, obschon diese Tätigkeiten heute teilweise in den kommunalen Finanz- und Steuerverwaltungen angesiedelt sind.

Im Szenario „Fusion“ wurde der Leistungsstandard der Aufgaben bestimmt und aufgezeigt, wie sich die fusionierte Stadt Luzern in der Finanz- und Steuerverwaltung organisiert.

Im Szenario „Verstärkte Kooperation“ wurden das Aufgabenprofil und die Organisationsstruktur einer überkommunalen Verwaltungseinheit erörtert und festgelegt. Es war zu klären, welche Aufgaben in dieser neuen Organisation und welche nach wie vor von den Gemeinden einzeln erbracht werden.

Für beide Szenarien wurden die personellen und finanziellen Auswirkungen sowie die Auswirkungen für die Stärkung der Stadtregion Luzern abgeschätzt.

(b) Finanzielle Auswirkungen der beiden Szenarien

Die Fachgruppe „Finanzen und Steuern“ hat aufgrund der Vorarbeiten der anderen Fachgruppen die finanziellen Auswirkungen der Szenarien „Fusion“ und „Verstärkte Kooperation“ geschätzt. Die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen umfassen für jeden Politikbereich:

- ▶ die Auswirkungen auf den laufenden Netto-Aufwand¹
- ▶ die Auswirkungen auf die Netto-Investitionen

Die Auswirkungen der beiden Szenarien auf die Steuereinnahmen schätzte die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“. Zudem hat sie Grundlagen und Modellrechnungen zu einzelnen Spezialthemen erarbeitet. Die zukünftige Nutzung der gemeindeeigenen Immobilien in den beiden Szenarien hingegen wurde von den jeweiligen Fachgruppen entwickelt. Diese sind auch die entsprechende Schätzung der finanziellen Auswirkungen verantwortlich.

Die Spezialfonds (z.B. Feuerwehr) haben die Fachgruppen in ihren Berechnungen berücksichtigt, wobei die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ fachlichen Input leistete.

Die Auswirkungen auf die Zahlungen aus dem innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs hat der Kanton Luzern geschätzt. Die Ergebnisse wurden in die Überlegungen miteinbezogen.

1.3 Besondere Vorgaben

Als inhaltliche Vorgaben für die Fachgruppenarbeiten gelten die Grundstrategien / Leitlinien sowie die Bewertungskriterien gemäss Beschluss der Projektsteuerung vom 1. März 2010.

Dabei sind für die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ folgende allgemeine Vorgaben von besonderer Bedeutung:

- ▶ In der Variante „Fusion“ wird der Steuerfuss auf den tiefsten Wert der Gemeinden im betrachteten Perimeter festgelegt. In der Variante „Kooperation“ bleiben die Unterschiede bestehen.
- ▶ Die Gebührengestaltung und -höhe wird in der Variante „Fusion“ vereinheitlicht. In der Variante „Kooperation“ gilt dies nur für die hierzu ausgewählten Politikfelder.
- ▶ In der Variante „Fusion“ beteiligt sich der Kanton an den fusionsbedingten Mehraufwendungen und unterstützt befristet die finanzielle Angleichung (Steuerfuss, Verschuldung).
- ▶ In der Variante „Kooperation“ bleiben Unterschiede in der Verschuldung bestehen.

¹ Der Netto-Aufwand berücksichtigt allfällige Gebühreneinnahmen, Sondersteuern, etc.

Auf Antrag der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ hat die Projektsteuerung beschlossen, den kantonalen Kohäsionsfonds in den finanziellen Schätzungen ausdrücklich zu berücksichtigen. Dazu wurden verschiedene Modelle mit unterschiedlichen Annahmen berechnet.

2 Beschreibung der Ist-Situation

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten

Die kommunale Finanz- und Steuerverwaltungen gehören in jeder Gemeinde in den Kernbereich der Verwaltungsaufgaben. Je nach Gemeinde sind sie für weitere Aufgaben (z.B. Informatik, Liegenschaftsverwaltung) verantwortlich.

Der Kanton Luzern gibt einen übergeordneten gesetzlichen Rahmen für die finanzielle Führung der Gemeinden vor. Unter anderem regelt das Gemeindegesetz des Kantons Luzern vom 4. Mai 2004 (letzte Änderungen seit 1. Januar 2008 in Kraft) auch Bereiche des Finanzhaushalts der Gemeinden. Zusammengefasst sind folgende Bestimmungen als Rahmenbedingungen bedeutend:

- ▶ Die Gemeinden können für ihren Finanzhaushalt oder Teile davon die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) einführen.
- ▶ Alle Gemeinden müssen die Vollkosten ausweisen.
- ▶ Der Voranschlag wird entweder in Form des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM), des Modells KORE oder als Globalbudget nach den Grundsätzen von WOV vorgelegt.
- ▶ Für die Festlegung der Abschreibungssätze des Verwaltungsvermögens ist die Nutzungsdauer der abzuschreibenden Objekte massgebend.
- ▶ Die Gemeinden haben eine Anlagebuchhaltung zu führen.
- ▶ Es werden Finanzkennzahlen erhoben.

Als Rechnungslegungsstandard folgten die beteiligten Gemeinden bis 2008 dem harmonisierten Rechnungsmodell HRM. Dieses unterscheidet zwischen Konsumausgaben (Laufende Rechnung) und Investitionsausgaben (Investitionsrechnung). In die Laufende Rechnung gehen insbesondere auch Abschreibungen, sowie transitorische Aktiven und Passiven ein. Ausserdem verfügt das HRM über eine Bestandesrechnung (Bilanz).

Zudem ist für den Gemeindehaushalt der innerkantonale Finanzausgleich relevant. LUSTAT Statistik Luzern ist dabei für die Berechnung der Ausgleichszahlungen verantwortlich. Grundlage der Berechnungen sind das kantonale Gesetz über den Finanzausgleich vom 5. März 2002 (SRL 610) und die Verordnung über den Finanzausgleich vom 3. Dezember 2002 (SRL 611), in der Fassung vom 1. Januar 2009.

2.2 Organisation und Ressourcen

Die Organisation der Finanz- und Steuerverwaltungen unterscheiden inhaltlich die beiden Tätigkeitsbereiche „Finanzen“ und „Steuern“. Je nach Grösse der Gemeinden sind die darin betreuten Aufgaben in weitere organisatorische Untereinheiten gegliedert. Zudem betreuen sie Aufgaben im Bereich der Immobilienverwaltung, häufig in Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung.

In der Steuerverwaltung wird bereits heute eng zusammengearbeitet. Mit dem Projekt LuTAX werden die Verarbeitungsprozesse vereinheitlicht und ein zentrales Scan-Center eingerichtet.²In anderen Bereichen erfolgt heute keine weitergehende Zusammenarbeit.

In den fünf Gemeinden setzen in der Finanz- und Steuerverwaltung (sowie Teile der Bauverwaltung) folgende Personalressourcen ein (in Vollzeitstellen, Stichtag 31.12.2009):

Tabelle 1: Ist-Situation - Personalressourcen 2009 (Vollzeitstellen)

Politikfeld	Verwaltungsbereich	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Total
Finanzen und Steuern	Finanzverwaltung	150%	235%	710%	420%	1'285%	2'800%
	Steuerverwaltung	360% ^f	635% ^f	1'370% ^f	1'260% ^f	5'450% ^e	9'075%
	Immobilienverwaltung ^a	370 ^b	1'350%	3'096%	2'705%	8'440%	15'965%
	Pensionskasse	-- ^c	--	--	9%	26%	35% ³
		5%	15%	40%	30% ^d	10%	100%
							27'975%
							~ 280 VZÄ ⁴

² Inhalt LuTAX (gemäss http://www.ludata.lu.ch/index/lutax/lutax_steuerloesung.htm):

- Die Verarbeitungsprozesse werden in den Bereichen Registerführung, Steuerveranlagung, Steuerbezug, Meldewesen und Aktenverwaltung vereinheitlicht. Zudem erhalten alle Gemeinden die Kompetenz, Steuerveranlagungen der Unselbständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen selbständig vorzunehmen.
- Ab Ende 2012 werden alle Steuerämter und die Dienststelle Steuern auf einem gemeinsamen System arbeiten. Als zentrale Steuerlösung wird das bereits bei 33 Luzerner Gemeinden und bei der Dienststelle Steuern im Einsatz stehende Produkt NEST der Firma KMS beschafft. Mit LuTax werden die Steuerdaten der 87 Luzerner Gemeinden auf das gemeinsame zentrale System übernommen.
- Massenverarbeitungen werden künftig zentral ausgelöst und in einem externen Druckzentrum verarbeitet.

Die vollständigen Steuerakten werden ab 2013 zentral eingescannt und die wichtigsten Ziffern digitalisiert.

³ Umrechnung Verwaltungshonorare an Externe: CHF 120'000 = 100%

⁴ VZÄ = Vollzeitäquivalente

^a Kaufmännische Verwaltung, technische Liegenschaftsverwaltung und Reinigungspersonal (inkl. Verwaltungsgebäude, Schulhäuser; exkl. Heime, Frei- und Hallenbäder), ^b interne Ressourcen, ^c externe Ressourcen, ^d CHF 50'000 wird von Pensionskasse an Gemeinde überwiesen, ^e 250 Stellenprocente stammen von Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer, ^fHandänderungs- und Grundstückgewinnsteuer wird von den Gemeindeganzleien betreut: Adligenswil und Ebikon je ca. 30 Stellenprocente sowie Emmen und Kriens je ca. 70 Stellenprocente (in Angaben oben enthalten)

Das Aufgabenprofil der Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung kann je nach Gemeinde leicht unterschiedlich sein (vgl. folgende Tabelle). Im Sinne einer Grundversorgung werden in den Gemeinden zwar dieselben Aufgaben übernommen. Unterschiede bestehen insbesondere in der organisatorischen Zuordnung (z.B. Inkasso Steuern ist je nachdem in der Finanz- oder Steuerverwaltung) oder in der Erfüllung von Zusatzaufgaben (z.B. Stadt Luzern mit eigenem Beratungsteam für finanzrelevante Fragen und Projekte).

Tabelle 2: Ist-Situation - Aufgabenprofile

Verwaltungs- bereich	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
Finanz- verwaltung	<i>A. Tätigkeiten aller Gemeinden</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Zielsetzungen und Strategien zur Finanzpolitik • Erarbeiten der rollenden Finanzplanung • Erarbeiten des Voranschlages • Erstellen der Jahresrechnung • Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung • Führung Anlagebuchhaltung • Führung Kostenrechnung 			<ul style="list-style-type: none"> • Führung Projekte der Gesamtplanung • Cash Management • Controlling • Beurteilung finanzrelevante Geschäfte • Überwachung Einhaltung Rechtsnormen im Finanzbereich • Erarbeitung von Weisungen für die finanzielle Führung • Bearbeitung von finanziellen und betriebswirtschaftlichen Fragestellungen 	
	<i>B. Spezialaufgaben in den Gemeinden</i>				
				<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzzentrum Finanzinformationssystem • Betreuung Globalbudgets • Zentrales Inkasso • Versicherungsverwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Versicherungsverwaltung • Kontrolle und Bezug Billettsteuern und Beherbergungsabgaben
Steuer- verwaltung ⁵	<i>A. Tätigkeiten aller Gemeinden</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Zielsetzungen und Strategien zur Steuerpolitik • Registerführung und Veranlagung ordentliche Staats- und Gemeindesteuern 			<ul style="list-style-type: none"> • Kundendienst • Sondersteuern auf Kapitalzahlungen 	
	<i>B. Spezialaufgaben in den Gemeinden</i>				
	<ul style="list-style-type: none"> • Inkasso • Versicherungsverwaltung • Veranlagung und Bezug 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkasso • Sondersteuern, Liegenschaftssteuern, 		<ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle und Bezug Billettsteuern und Beherbergungsabgaben (bei Sicherheit und Finanzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkasso • Veranlagung und Bezug Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer

⁵ Harmonisierung im Rahmen von LuTAX bis 2013

Verwaltungsbereich	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
	Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer (durch Gemeindekanzlei, in Stellenprozenten mit eingerechnet)	Hundesteuern <ul style="list-style-type: none"> • Versicherungsverwaltung • Grundstückgewinnsteuern, Handänderungssteuern: Veranlagung in Präsidialabteilung) • Veranlagung und Bezug Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer (durch Gemeindekanzlei, in Stellenprozenten mit eingerechnet) 	angesiedelt) <ul style="list-style-type: none"> • Versicherungsverwaltung • Veranlagung und Bezug Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer (durch Gemeindekanzlei, in Stellenprozenten mit eingerechnet) • Liegenschaftssteuern • Bearbeitung Erlassgesuche 	(durch Gemeindekanzlei, in Stellenprozenten mit eingerechnet)	Dienstabteilungen (Stabu und Wahlen / Abstimmungen) <ul style="list-style-type: none"> • Kontrolle und Bezug Billettsteuern und Beherbergungsabgaben • Inkasso • Versicherungsverwaltung
Immobilienverwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Bauprojektmanagement: • Erkennen der Bauschäden und Einleiten geeignete Massnahmen • Planung und Überwachung der baulichen Unterhaltsarbeiten • Planung und Durchführung Submissionsverfahren • Örtliche Bauführung bei kleineren und grösseren Unterhalts-/Renovationsarbeiten • Überwachung Kosten und Budgeteinhaltung • Baubegleitung bei baulichen Sanierungen die durch Architekten ausgeführt werden. • Gebäudemanagement: • Unterhaltsarbeiten, Reparaturen und Reinigung 			<ul style="list-style-type: none"> • Finanzliegenschaften-Management: • Arbeiten im Zusammenhang mit dauernder oder temporärer Vermietung von Parkplätzen, Wohnungen, Schulräumen, Barackendörfli, etc. • Fakturierung der Leistungen • Überwachung und Mitarbeit beim Facility-Management der Schulliegenschaften in Zusammenarbeit mit den Schulhauswarten • Schlüsselverwaltung • Gesuchsbearbeitung für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund, Polizeistundenverlängerungen • Administration bei Strafanträgen bei Sachbeschädigungen • Vertragsablage und Überwachung 	
Pensionskasse		<ul style="list-style-type: none"> • Buchführung, Anlagenbewirtschaftung, Mutationswesen, Beratung 	<ul style="list-style-type: none"> • Buchführung, Anlagenbewirtschaftung, Mutationswesen, Beratung 	<ul style="list-style-type: none"> • Intern: Geschäftsführung, Beratung • Extern: Buchführung, Anlagenbewirtschaftung, Mutationswesen 	<ul style="list-style-type: none"> • Buchführung, Anlagenbewirtschaftung, Mutationswesen, Beratung • Weiter sind alle Mitarbeiter der vbl, ewl, Luzerner Theater, Luzerner Synphonie Orchester und weitere in der städtischen Pensionskasse versichert.

In Sinne eines Spezialthemas sind die Pensionskassen der Gemeindeangestellten bedeutend. Es interessiert vorab die finanzielle Situation der einzelnen Kassen. Die unten stehende Tabelle zeigt einige wichtige Kennzahlen zur Ist-Situation 2009:

Tabelle 3: Ist-Situation - Pensionskassen

Politikfeld		Adligenswil ⁶	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern
Pensionskassen	Pensionskasse	LUPK	Pensionskasse des Personals der Gemeinde Ebikon	Pensionskasse Gemeinde Emmen	Pensionskasse Gemeinde Kriens	Pensionskasse Stadt Luzern
	Eigenständigkeit	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
	Deckungsgrad (Lücke in CHF zu 100% Deckung)	96.8% CHF 335'000	99,4 % CHF 270'000	92.8 % CHF 9'000'000	92.51 CHF 7'700'000	90.85 % CHF 103'336'194
	Verhältnis Aktive/Rentner	Aktive: 41 Rentner: 11 Verhältnis: 3.7	Aktive: 241 Rentner: 52 Verhältnis: 4.63	Aktive: 443 Rentner: 186 Verhältnis: 2.38	Aktive: 460 Rentner: 150 Verhältnis: 3.06	Aktive 3'207 Rentner: 1'895 Verhältnis: 1.69

Anmerkung: Stichtag 31.12.2009

Kritische Würdigung:

Die Personalressourcen, die in der Finanz- und Steuerverwaltung eingesetzt werden, sind stark von der Grösse der Gemeinde abhängig. Bereits sind in einigen Gemeinden Personaleinsparungen geplant. Zudem ist anzumerken, dass in den kleineren Gemeinden Adligenswil und Ebikon gewisse Aufgaben in Personalunion wahrgenommen werden.

Die Aufgaben erfuhren in der letzten Vergangenheit eine Harmonisierung. Auch laufende Projekte, wie LUTAX, streben eine weitere Angleichung der Aufgaben und Prozesse an im Bereich der Steuern. Daneben existieren diverse Spezialaufgaben in den einzelnen Gemeinden.

Alle Pensionskassen weisen eine Lücke in der Deckung auf. Eine Ausfinanzierung wäre mit erheblichen Kosten verbunden, was zu weiterer Verschuldung führen würde. Das Verhältnis der Aktiven zu den Rentnern ist bei allen Gemeinden ausser bei der Pensionskasse von Luzern auf einem guten Niveau.

Für die Entwicklung der beiden Szenarien „Fusion“ und „Kooperation“ bedeutet dies, dass

⁶ Alle Angaben beziehen sich auf die Gemeinde Adligenswil. Die gesamte Pensionskasse LUPK umfasst 4'852 Rentner und 19'297 Aktive (Verhältnis: 3.98). Der Deckungsgrad beträgt insgesamt 96.8%, was einer Lücke von CHF 156 Mio. entspricht.

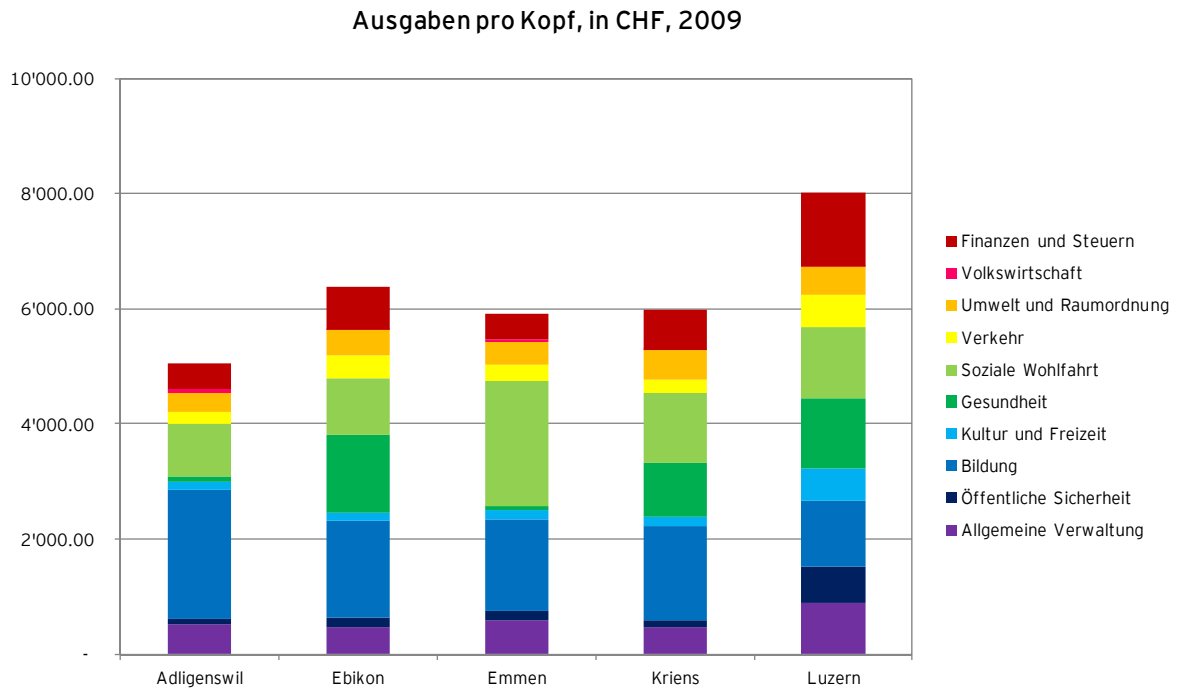
- bei weiterer Harmonisierung oder Zusammenlegung von Aufgaben auch die Qualität der Arbeiten/Dienstleistungen zu berücksichtigen ist.
- bei einer möglichen Zusammenlegung und einer damit verbundenen Ausfinanzierung der Pensionskassen zusätzliche finanzielle Mittel eingesetzt werden müsste. Diese würden allerdings ungeachtet der möglichen Szenarien anfallen.
- für die konkrete Einschätzung (Vorsorgepläne) und die Variantenbildung der Pensionskassen ist ein Beizug eines Pensionskassenexperten notwendig. Diese Abklärungen sind nicht Gegenstand dieser Vorstudie.

2.3 Finanzielle Eckwerte der Gemeinden

Die Finanzsituation in den Gemeinden kann anhand finanzieller Kennzahlen und aus unterschiedlichen Perspektiven beschrieben werden.

Die Gemeindeausgaben lassen sich nach ihrem Verwendungszweck gliedern. Es zeigt sich, dass diesbezüglich zwischen den Gemeinden teilweise erhebliche Unterschiede bestehen und die Pro-Kopf-Ausgaben (in CHF) je nach Politikfeld auseinanderfallen.

Abbildung 1: Pro-Kopf-Ausgaben nach Verwendungszweck (Politikfelder)



Die Hauptergebnisse der Ist-Analyse der Ausgaben der fünf Gemeinden lauten zusammengefasst⁷:

- ▶ Die Stadt Luzern hat 2009 die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben, Adligenswil die tiefsten.
- ▶ Für die Stadt Luzern fallen höhere Ausgaben aufgrund von Zentrumslasten und Ausgaben für den innerkantonalen Lastenausgleich sowie für die Vorfinanzierungen in der Mobilität und Abschreibungen an.
- ▶ Deutliche kommunale Unterschiede in den Ausgaben bestehen in den Politikfeldern „Soziale Wohlfahrt“, „Gesundheit“ und „Bildung“.
- ▶ Die Stadt Luzern hat vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereiche „Öffentliche Sicherheit“ und „Verkehr“, Adligenswil für den Bereich „Bildung“, Ebikon für den Bereich „Gesundheit“ und Emmen für den Bereich „Soziale Wohlfahrt“. Kriens zeigt kaum Abweichungen von den

⁷ Die deutlich höheren Ausgaben pro Kopf für den Bereich Steuern und Finanzen in der Stadt Luzern lässt sich mit den Zahlungen an den kantonalen Finanzausgleich und mit höheren Abschreibungen begründen.

durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben je Politikfeld. Die Stadt Luzern betreibt zudem einen eigenen Rechtsdienst und besitzt einen Pool von vier Betriebswirtschaftern.

In absoluten Zahlen tätigte im Jahr 2009 die Stadt Luzern mit rund CHF 611 Mio. den grössten Teil der Ausgaben. Dies entspricht rund 59% der Ausgaben aller betrachteten Gemeinden zusammen. Die Gemeinden Emmen (16%) und Kriens (15%) gaben CHF 163 Mio. resp. 155 Mio. aus, Ebikon (7%) CHF 75 Mio. und Adligenswil (3%) CHF 28 Mio.

Neben der Analyse der Gemeindeausgaben nach Verwendungszweck kann die finanzielle Situation der Gemeinden auch hinsichtlich einiger zentraler Kennzahlen beurteilt werden. Sie sind ein Instrument, um den Stand und die Entwicklung der Gemeindefinanzen darzustellen und zu vergleichen.

Tabelle 4: Ist-Situation - Kennzahlen Gemeindefinanzen (2009)

Kennzahlen	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern*
Selbstfinanzierungsgrad ⁸ , 5 Jahre, in %	171%	367%	170%	100%	124%
Selbstfinanzierungsanteil, in %	6%	10%	6%	3%	11%
Nettoschuld, in Mio. CHF	11.2 Mio. CHF	25.3 Mio. CHF	88.2 Mio. CHF	64.1 Mio. CHF	117.9 Mio. CHF
Nettoschuld ⁹ , pro Einwohner, in CHF	2'048 CHF	2'135 CHF	3'167 CHF	2'451 CHF	1'534 CHF
Verschuldungsgrad ¹⁰ , in %	65.%	72%	118%	93%	40%
Kapitaldienstanteil ¹¹ , in %	5%	5%	4%	3%	-1%

*Anmerkung: inkl. Littau

Aus Basis der Kennzahlen 2009 sind für die Analyse der Ist-Situation folgende Aussagen herauszuheben:

- Der Selbstfinanzierungsgrad ist für alle Gemeinden im Perimeter positiv, d.h. über 100%. Damit konnten sie die getätigten Investitionen der letzten Jahre finanziell verkräften.

⁸ Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozent der Nettoinvestitionen.

⁹ Nettoschuld: Saldo zwischen Fremdkapital und Finanzvermögen.

¹⁰ Verschuldungsgrad: Nettoschuld in Prozent des Ertrags der Gemeindesteuern zuzüglich des Ressourcen- und Lastenausgleichs beziehungsweise abzüglich des horizontalen Finanzausgleichs.

¹¹ Kapitaldienstanteil: Kapitaldienst in Prozent des konsolidierten laufenden Ertrags.

- ▶ Die Investitionskraft (gemessen am Selbstfinanzierungsanteil) allerdings fällt für die einzelnen Gemeinden recht unterschiedlich aus. Werte unter 10% gelten als Indiz für eine schwache Investitionskraft. Erstrebenswert ist gemäss Kanton Luzern ein Anteil von 20%.

Für das Jahr 2008 liegen zudem Detaillanalysen zu den Finanzkennzahlen der Luzerner Gemeinden vor¹². Diese zeigen folgende Ergebnisse:

- ▶ Die Nettoschuld pro Einwohner lag Ende 2008 für alle Gemeinden im Kanton Luzern bei CHF 2'153. Damit weisen die beiden Gemeinden Kriens und Emmen überdurchschnittliche und vorab die Stadt Luzern unterdurchschnittliche Nettoschulden aus.
- ▶ Emmen fällt im Gemeindevergleich bezüglich des Verschuldungsgrades von rund 118% auf, hält aber den oberen Grenzwert von 120% immer noch ein (vgl. Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden). Allerdings liegt auch Ebikon über dem kantonalen Mittel 2008 von 66%.
- ▶ Der Kapitaldienstanteil liegt bei allen Gemeinden der Starken Stadtregion Luzern unter dem Grenzwert von 8% und über dem kantonalen Mittel 2008 von 2.82%. Der negative Kapitaldienstanteil der Stadt Luzern rührt daher, dass sie durch die Dividenden der ewl und vbl einen Kapitalertrag ausweist.

Neben der aktuellen Ausgaben- und der Finanzsituation der Gemeinden ist für die Entwicklung der beiden Szenarien „Kooperation“ und „Fusion“ die „Einnahmenseite“ zu betrachten. Die Steuerbelastung in den Gemeinden des Kantons Luzern hat in den letzten Jahren eine gewisse Dynamik, d.h. Senkung der Steuersätze, erfahren. Für das Jahr 2009 zeigt die folgende Tabelle die wichtigsten Kennzahlen.

Tabelle 5: Ist-Situation - Kennzahlen Steuerbelastung (2009)

Kennzahlen	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern ¹³
Steuerfuss (2009)	1.95	1.95	2.05	1.90 ¹⁴	1.75
Relative Steuerkraft ¹⁵ (2009)	1'619	1'511	1'264	1'387	2'089
Absolute Steuerkraft ¹⁶ (2009), in 1'000 CHF	8'871	17'904	35'196	36'249	160'565

¹² Lustat (2009): Finanzkennzahlen 2008 - Erfreuliches Finanzjahr für Luzerner Gemeinden.

¹³ Inkl. Littau

¹⁴ In Kriens liegt ein Antrag auf Steuererhöhung vor.

¹⁵ Relative Steuerkraft: Absolute Steuerkraft pro Einwohner auf eine Steuereinheit (mittlere Wohnbevölkerung).

Zusammengefasst sind folgende Aussagen zur Ist-Situation von Interesse:

- ▶ Unter den betrachteten Gemeinden hat die Stadt Luzern den niedrigsten Steuerfuss bei gleichzeitig höchster relativer und absoluter Steuerkraft.
- ▶ Adligenswil, Ebikon, Emmen und Kriens weisen zwar gewisse Unterschiede im Steuerfuss auf, die relative Steuerkraft der Gemeinden hingegen ist vergleichbar.
- ▶ Die absolute Steuerkraft widerspiegelt die Grösse der jeweiligen Gemeinden.

Kritische Würdigung:

Einerseits setzen die fünf Gemeinden unterschiedliche Schwerpunkte in der Verwendung der öffentlichen Mittel (gemessen an den Pro-Kopf-Ausgaben). Andererseits bestehen bezüglich der Ausgaben in absoluten Zahlen gewisse Unterschiede (entsprechende der jeweiligen Gemeindegrösse).

Die finanzielle Situation hat sich in den Gemeinden bis zum Jahr 2009 eher verbessert. Die Gemeindefinanzen stellen insgesamt eine gute Ausgangslage für die Entwicklung der Szenarien dar. Aus finanzieller Perspektive fällt keine Gemeinde ab. Im innerkantonalen Vergleich sind die Finanzen der beteiligten Gemeinden zufriedenstellend und lassen einen Spielraum für eine verstärkte Kooperation oder Fusion.

Allerdings erwarten die Gemeinden ab 2010 einen erheblichen finanziellen Mehraufwand (z.B. Steuerertragsausfälle aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevisionen, aus der Neustrukturierung der Pflegefinanzierung, geplante Investitionsvorhaben, vgl. Kapitel 2.4 und Anhang).

Die Steuerfüsse liegen in einer engen Bandbreite. Zudem verfügt die Stadt Luzern über den tiefsten Steuerfuss, was im Falle des Szenarios „Fusion“ bei einer Angleichung vorteilhaft ist, d.h. die Gesamteinbussen der Steuern vergleichsweise gering hält. Allerdings ist fraglich, ob das tiefe Steuerniveau gehalten werden kann (vgl. Kapitel 3 - Herausforderungen).

Für die Entwicklung der beiden Szenarien „Fusion“ und „Kooperation“ bedeutet dies, dass

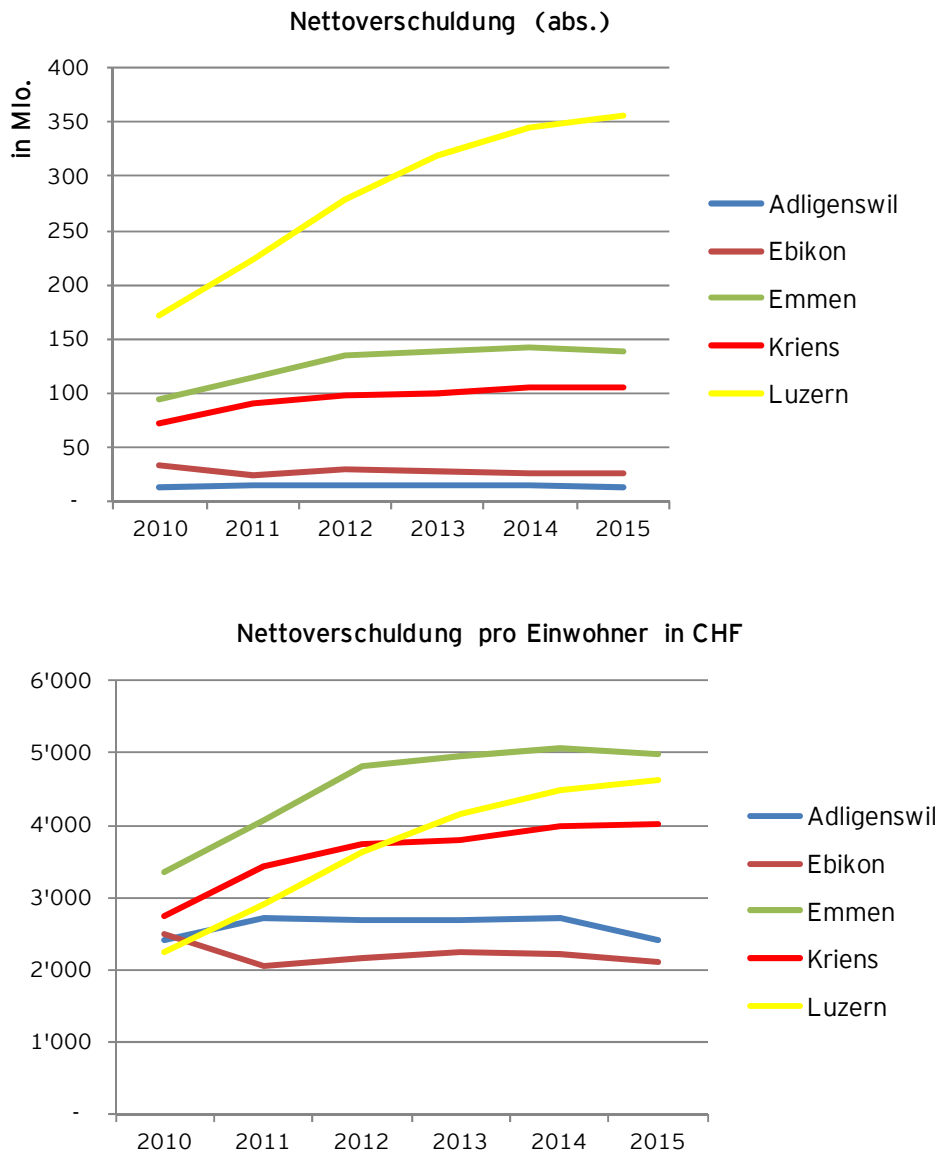
- der gesamte Aufwand (inkl. mögliche Mehrausgaben) betrachtet werden sollte.
- die Einnahmen auf Basis der heutigen Steuerfüsse berechnet werden, inklusive Berücksichtigung der Steuerertragsausfälle und Kompensationseffekte aufgrund der kantonalen Steuergesetzrevision.

¹⁶ Absolute Steuerkraft: Steuerertrag einer Einheit, das heisst Gesamtertrag der ordentlichen Gemeindesteuern (ohne Nachsteuern und Steuerstrafen sowie Eingänge abgeschriebene Steuern), dividiert durch den Gemeindesteuerfuss. Die Quellensteuern sind dem Bezugsjahr zugeordnet und nicht dem Jahr der Auszahlung an die Gemeinden.

2.4 Finanzplan und Ausblick

Die Finanzpläne der Gemeinden werden im Folgenden anhand weniger Kennzahlen gegenübergestellt. Sie sollen einen ersten Hinweis geben, wie sich die Gemeinden bis zu einer möglichen Realisierung einer Kooperation oder Fusion entwickeln könnten. Die Darstellungen basieren auf den Plandaten resp. Voranschläge 2010/11, die im November 2010 verfügbar waren.

Abbildung 2: Nettoverschuldung 2010 - 2015



Der Ausblick in die kommenden 5 Jahre zeigt ein zweideutiges Bild. Adligenswil und Ebikon erwarten eine gleichbleibende Nettoverschuldung, sowohl absolut wie auch pro Einwohner. Die Gemeinden Emmen, Kriens und die Stadt Luzern rechnen jedoch mit einer stark steigenden Nettoverschuldung. Für die Gemeinden Emmen und Kriens kann dies durch die gesteigerten Nettoinvestitionen erklärt werden. Bei der Stadt Luzern ist hingegen ein Rückgang der künftigen Nettoinvestitionen geplant.

Die Sicht auf die Finanzergebnisse der Gemeinden zeigt ein ähnliches Bild:

- ▶ Adligenswil und Ebikon erwarten ein Ergebnis von Null oder leicht positiv für die kommenden fünf Jahre;
- ▶ Kriens geht bis 2013 von einem negativen Ergebnis aus. Aufgrund des erarbeiteten Massnahmenpaktes rechnet Kriens ab 2014 wieder mit positiven Jahresergebnissen;
- ▶ Emmen erwartet für die Jahre 2011 bis 2014 negative Ergebnisse und für 2015 ein leicht positives Ergebnis;
- ▶ und die Stadt Luzern rechnet mit stark negativen Ergebnissen bis zum Jahr 2015.

Weitere graphische Darstellungen von verschiedenen Kennzahlen sind dem Anhang zu entnehmen.

3 Soll-Modell

3.1 Generelle Herausforderungen

Die Stadtregion Luzern ist hinsichtlich der Steuern und Finanzen langfristig (nächste 10 Jahre) insbesondere mit folgenden Herausforderungen konfrontiert¹⁷:

- ▶ Die Komplexität in der Erfüllung von finanz- und steuerbezogenen Aufgaben bleibt unverändert hoch.
- ▶ Die Anforderungen ans Rechnungswesen steigen und die finanzielle Führung der Gemeinden wird immer wichtiger.
- ▶ Mögliche Erhöhungen des geplanten Investitionsniveaus (Neubauten, Instandhaltung) führen in Zukunft zu einem gesteigerten Kapitalbedarf. Zudem trägt die Stadt Luzern besonders hohe Infrastrukturkosten (für Immobilien) aufgrund von Zentrumsleistungen.
- ▶ Die zukünftige politische Ausrichtung hat einen Einfluss auf die Aktivitäten der Gemeinden und deren finanzielle Lage.

3.2 Fachgruppenspezifische Herausforderungen

Die Fachgruppe geht für die Entwicklung des Organisationsmodells „Kooperation“ resp. „Fusion“ von folgenden, organisatorischen und finanzpolitischen Herausforderung aus:

A. Ressourcen und Organisation

In den Finanz- und Steuerverwaltungen der fünf Gemeinden bestehen merkbare Unterschiede bezüglich der personellen Dotierung und des Spezialisierungsgrads der einzelnen Mitarbeiter/innen. Dies führt in der Tendenz zu einer unterschiedlich ausgeprägten Arbeitsteilung und Professionalisierung in den Verwaltungseinheiten.

In Hinblick auf eine zukünftige Zusammenarbeit besteht die Herausforderung darin, auf operativer Ebene die bestehenden Ressourcen und Kompetenzen optimal für jede Gemeinde nutzbar zu machen. Auf der strategischen Ebene kann nur eine kohärente Finanz- und Steuerpolitik sicherstellen, dass das Entwicklungspotential der Starken Stadtregion ausgeschöpft werden kann. Dies würde eine systematische Abstimmung der kommunalen Finanzstrategien und einen intensiveren Informations- und Wissensaustausch unter den Gemeinden erfordern. Im Falle des Kooperations Szenarios ist hierzu die Gemeindeautonomie zu beachten.

¹⁷ Grundlagenstudie "Starke Stadtregion Luzern" (2007), Ernst Basler + Partner, S. 8ff.

Des Weiteren ist für die beiden Szenarien das zu erstrebende Leistungs- und Qualitätsniveau von Bedeutung. Dieses ist entscheidend für den zukünftigen Ressourcenbedarf (Qualität und Quantität der Mitarbeiter/innen). Das heutige Leistungs- und Qualitätsniveau ist heute je nach Gemeinde unterschiedlich. Es stellt sich deshalb die Herausforderung, das aus der Gesamtperspektive optimale Niveau zu bestimmen. Im Rahmen der vorliegenden Vorprüfung soll eine Kosten-Nutzen-Überlegung etwaige Effizienzgewinne einer potentiellen Veränderung in der Qualität gegenübergestellt werden.

Ein wichtiger organisatorischer (und weicher) Faktor ist die Nähe zu der Bevölkerung. Die Dienstleistungen im Bereich „Finanzen und Steuern“ richten sich zwar mehrheitlich nicht direkt an die Bürger. Insgesamt scheint die Bedeutung einer dezentralen Versorgung der Bevölkerung mit finanz- und steuerbezogenen Dienstleistungen gering¹⁸.

B. Gemeindefinanzen und Steuern

Die fünf Gemeinden unterscheiden sich bezüglich der Gemeindefinanzen (Selbstfinanzierungsgrad, Nettoschuld, Verschuldungsgrad etc.) und der Steuerbelastung (Steuerfuss, Steuereinheiten, relative Steuerkraft etc.), allerdings nicht vollkommen (vgl. Ist-Situation). In Hinblick auf den Erhalt und die Verbesserung des finanz- und steuerpolitischen Handlungsspielraumes sind auf folgende Herausforderungen Antworten zu finden:

- ▶ Für bedeutende Infrastrukturprojekte bestehen neu mehr Standortalternativen als bisher. Die Verteilung der Zentrumsprojekte zwischen den beteiligten Gemeinden (z.B. Grossinvestitionen in Bildungs-, Freizeit- und Sportinfrastruktur) erfordert eine höhere Koordination und eine gemeinsame Vision.
- ▶ Die Teil-Verlagerung von öffentlichen Aufgaben von der Kantons- auf die Gemeindeebene (z.B. Spezialfinanzierung in der Pflegefinanzierung) bedeutet eine Mehrbelastung. Bei einer Zusammenarbeit müssen Lösungen gefunden werden, solche Spezialfinanzierungen zu vereinheitlichen.
- ▶ Eine Fusion der fünf Gemeinden hat Auswirkungen auf den kantonalen Finanzausgleich. Die Höhe der finanziellen Ausgleichszahlungen ändert sich, nicht zuletzt aufgrund der neuen Ausgestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs (gültig ab 2011).
- ▶ Bei einer Fusion und der Anpassung an den tiefsten Steuerfuss der fünf Gemeinden wird sich (vorübergehend) ein „Finanzloch“ öffnen, d.h. es sind mittelfristig weniger Steuereinnahmen zu erwarten. Möglicherweise

¹⁸ Ausnahmen gibt es insbesondere im Steuerinkasso. Diesbezüglich wird der Bedarf an Kundennähe von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich bewertet. Insbesondere erachtet Emmen und Kriens die Kundennähe als notwendig. Gegen eine lokale Präsenz bzw. Aussenstellen spricht, dass heute viele Anfragen auch per E-Mail und Telefon abgewickelt werden können und physische Kontakte tendenziell abnehmen.

können Beiträge aus dem Kohäsionsfonds zur Kompensation eingesetzt werden.

- ▶ Offen ist heute, welchen Einfluss die kantonale Steuergesetzrevision auf die Steuererträge hat. Entscheidend wird für die mittel- bis langfristige Entwicklung sein, wie schnell neu angezogenes Steuersubstrat die tiefere Steuerbelastung und damit die Mindersteuereinnahmen kompensieren kann.

3.3 Ziele und Soll-Kriterien

Die Ausgestaltung der Steuer- und Finanzabteilung in den beiden Szenarien orientiert sich grundsätzlich an den allgemeinen Zielen bzw. Kriterien, wie sie im Kapitel 6 festgehalten sind. Für die konkrete Anwendung dieser Kriterien im Bereich der Steuern und Finanzen sollen die beiden Szenarien „Verstärkte Kooperation“ und „Fusion“ insbesondere folgende Aspekte berücksichtigen:

- ▶ Die Leistungserstellung soll durch effiziente und optimierte Prozesse erfolgen. Das bedeutet auf der operativen Ebene:
 - eine maximale **Standardisierung** in den Prozessen¹⁹ und Dienstleistungen anzustreben.
 - **Grössenvorteile** durch ein Pooling von Transaktionen im Bereich „Massengeschäft“ zu nutzen.
 - **Spezialisierungsvorteile** durch ein Pooling von Transaktionen im Bereich „Spezialgeschäfte / -projekte“ zu nutzen.
 - die **Zentralisierung** der Dienstleistungen und Ressourcen möglichst zu forcieren und auf eine dezentrale Versorgung nur dort Rücksicht zu nehmen, wo dies dem Kunden/Bürger einen erwiesenen Mehrwert bietet.
- ▶ Die finanzielle Führung soll eine hohe Effektivität bezüglich Planung, Steuerung sowie finanz- und steuerpolitischen Entwicklung ermöglichen. Dies bedeutet auf der strategischen Ebene:
 - Organisationsstrukturen zu schaffen, welche die **finanz- und steuerpolitische Koordination** unter den Gemeinden stärkt.
 - den Auf- und Ausbau von **spezifischem Finanz-, Steuer- und Immobilien-Fachwissen in Kompetenzzentren** voranzutreiben.
 - die **Gemeindeautonomie** in Finanz- und Steuerfragen im Sinne eines weichen Faktors soweit als möglich zu berücksichtigen.

¹⁹ Durch das Projekt LuTAX werden die Prozesse bereits harmonisiert und es wird auf ein gemeinsames Scancenter zurückgegriffen.

4 Szenario Kooperation

4.1 Beschreibung Szenario

In der folgenden Tabelle sind die einzelnen Politikfelder bezüglich ihres Kooperationspotentials beschrieben und diskutiert.

Tabelle 6: Auswahl der Kooperationsfelder

Politikfeld	Szenario Kooperation (Ja /Nein)	Begründung
Finanzverwaltung	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Administration und Buchhaltung: Mittleres Effektivitäts-/Effizienz-Potential durch Kooperation. Kaum Bedeutung für Eigenständigkeit/Identität der Gemeinde - Errichtung eines Shared Service Center möglich, da Bedarf nach individuellem Leistungsangebot pro Gemeinde eher gering ist - Finanzstrategische Fragen sollen jedoch weiter lokal in den einzelnen Gemeinden behandelt werden
Steuerverwaltung	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Kaum Effektivitäts-/Effizienz-Potential durch Kooperation - Geringer Bedarf an individuellem Leistungsangebot pro Gemeinde (persönliche Beratungen selten, aber Kenntnisse über die einzelnen Fälle wichtig)²⁰ - Mittlere Bedeutung für Eigenständigkeit / Identität der Gemeinde
Immobilienverwaltung	Ja	<ul style="list-style-type: none"> - Mittleres Effektivitäts-/Effizienz-Potential durch Kooperation - Mittlerer Bedarf an individuellem Leistungsangebot pro Gemeinde (Kenntnis der lokalen Gegebenheiten) - Mittlere Bedeutung für Eigenständigkeit / Identität der Gemeinde
Pensionskasse	Nein	<ul style="list-style-type: none"> - Kleines Effektivitäts-/Effizienz-Potential durch Kooperation - Mittlerer Bedarf an individuellem Leistungsangebot pro Gemeinde - Kleine Bedeutung für Eigenständigkeit / Identität der Gemeinde

²⁰ Bedarf wird je nach Gemeinde unterschiedlich beurteilt.

Die Fachgruppe prüfte die Integrationsfähigkeit der Tätigkeiten auf Grundlage des Aufgabenprofils, wie in „Tabelle 2: Ist-Situation - Aufgabenprofile“ beschrieben. Dabei wurden unterschiedliche Intensitäten der Kooperation hinsichtlich der Zentralisierung in Betracht gezogen.

Nach eingehender Analyse sieht die Fachgruppe Kooperationspotential vor allem in der operativen Geschäftstätigkeit, d.h. insbesondere Tätigkeiten, die in häufig und/oder in einer gewissen Standardisierung erfolgen. Auf strategischer Ebene hingegen sollen die Gemeinden eigenständig bleiben und die Entscheidungsautonomie in finanz- und steuerpolitischen Belangen behalten. Folgende Funktionen und Leistungen des jeweiligen Bereichs können nach Meinung der Fachgruppe in einer Kooperation sinnvoll zusammengefasst werden:

- Finanzverwaltung
 - Bearbeitung der Belege (Einscannen der Belege, elektronische wie physische Ablage)
 - Versicherungsverwaltung

- Steuerverwaltung²¹
 - Registerführung, Veranlagung und Inkasso ordentliche Staats- und Gemeindesteuern
 - Kundendienst

- Immobilienverwaltung
 - Bauprojektmanagement
 - Gebäudemanagement
 - Finanzliegenschaften-Management

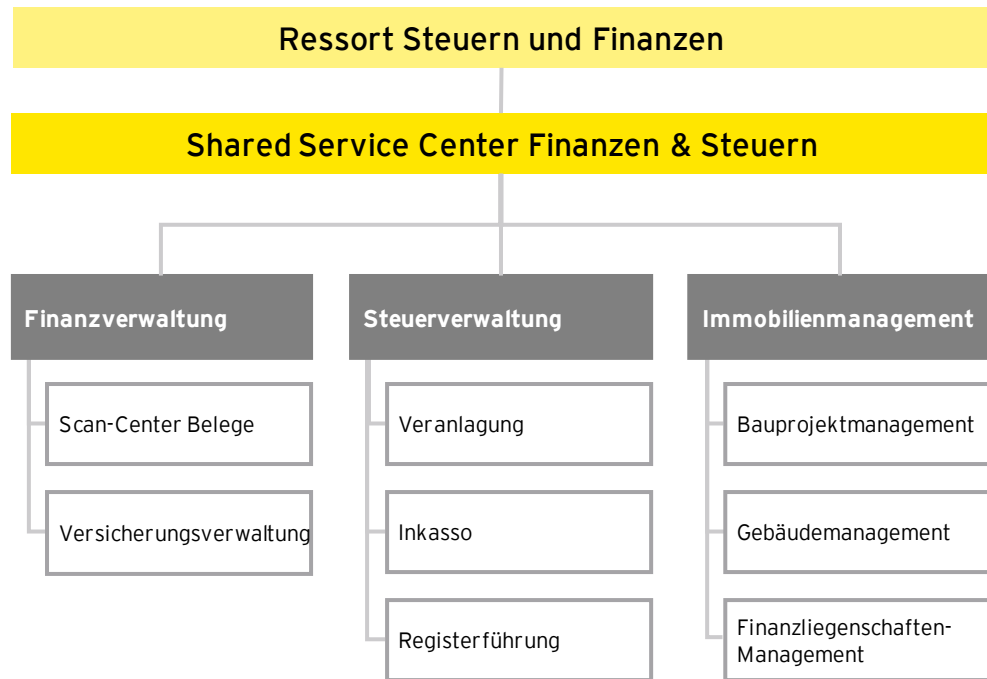
Im Bereich Finanzverwaltung wurden weitergehende Lösungen diskutiert, insbesondere eine Kooperation der gesamten Rechnungsverarbeitung. Die Fachgruppe kommt zum Schluss, dass insgesamt die fehlende „Nähe“ zur Rechnung zu einem Zusatzaufwand führen und mögliche Synergiepotentialen

²¹ Folgende Anmerkungen sind zu berücksichtigen:

- Die Entwicklung von Zielsetzungen und Strategien zur Steuerpolitik verbleiben bei den Gemeinden.
- Veränderungen könnten sich noch aus dem Projekt LuTAX ergeben.
- Das Scanning der Steuererklärungen und weiteren Dokumenten erfolgt ab 2013 in einem Scan-Center.

aufgehoben würden. Die folgende Abbildung stellt das (provisorische) Organisationsmodell für das Szenario „Kooperation“ dar.

Abbildung 3: Organisationsmodell - Szenario „Kooperation“²²



Innerhalb eines Mehrzweck-Verbandes werden die Aufgaben des Ressorts Steuern und Finanzen durch ein „Shared Service Center (SSC) Finanzen und Steuern“ wahrgenommen. Dieses erfüllt im Detail folgende Aufgaben:

Tabelle 7: Aufgaben des Shared Service Center im Szenario „Kooperation“

Finanzverwaltung	
Scan-Center Belege	Sobald eine Rechnung in der Gemeinde kontiert und verbucht ist, wird sie in das Scan-Center Belege gesendet. Dort werden die Rechnungen elektronisch eingelesen und abgelegt. Die gescannten Rechnungen sollen zukünftig in den unterschiedlichen Buchhaltungsprogrammen der Gemeinden zur Einsicht verfügbar sein. Allenfalls ist auch eine gemeinsame IT-Lösung zur Effizienzsteigerung zu

²² Das Scanning der Steuererklärungen und weiteren Dokumenten erfolgt ab 2013 in einem Scan-Center (LuTAX) und ist deshalb im diesem Modell nicht explizit dargestellt.

	prüfen.
Versicherungsverwaltung	Die Versicherungsverwaltung umfasst die Administration der abgeschlossenen Versicherungen, sowie den Abschluss und die Kündigung von Policen. Die Versicherungsverwaltung steht den Gemeinden als Kompetenzzentrum in Versicherungsfragen zur Seite.
Steuerverwaltung	
Veranlagung	Die Veranlagung sämtlicher natürlicher Personen ²³ für alle Gemeinden erfolgt zentral innerhalb einer Organisationseinheit des Mehrzweck-Verbands nach einem einheitlichen Leistungsstandard.
Inkasso	Das Inkasso wird für alle Gemeinden durch eine Organisationseinheit des Mehrzweck-Verbands zentral vorgenommen. ²⁴
Registerführung	Die Registerführung erfolgt zentral.
Immobilienverwaltung	
Bauprojektmanagement	Die Planung, Ausschreibung und Überwachung von Unterhaltsarbeiten wird zentral durchgeführt.
Gebäudemanagement	Zentrale Organisation und Koordination der Unterhalts- und Reinigungsarbeiten.
Finanzliegenschafts-Management	Das Finanzliegenschaftsmanagement macht vorbereitende Abklärung zuhanden der Gemeinden beim (Ver-)Kauf von Liegenschaften aller Art. Bspw. ist sie verantwortlich, einen geeigneten Verkäufer bzw. Käufer zu suchen und die Verhandlungen fachlich zu begleiten. Die Administration umfasst das zentrale Management der Mietverträge.

4.2 Operative und rechtliche Auswirkungen

Im Folgenden hat die Fachgruppe die Auswirkungen des Kooperationsmodells im Politikfeld „Steuern und Finanzen“ abgeleitet. Dies geschieht in Hinblick auf die Organisation, die personellen Ressourcen, die Finanzen sowie auf den rechtlichen Anpassungsbedarf.

²³ Die juristischen Personen sowie die selbständig Erwerbenden werden durch die Dienststelle Steuern (Kanton) veranlagt.

²⁴ Diesbezüglich wird der Bedarf an Kundennähe von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich bewertet. Insbesondere erachtet Emmen und Kriens die Kundennähe als notwendig. Gegen eine lokale Präsenz bzw. Aussenstellen spricht, dass heute viele Anfragen auch per E-Mail und Telefon abgewickelt werden können und physische Kontakte tendenziell abnehmen.

A. Organisatorische und personelle Auswirkungen

Die Kooperation und die damit verbundene Zentralisierung vieler Dienstleistungen werden eine prozessuale, örtliche und personelle Reorganisation der Finanz- und Steuerverwaltungen nach sich ziehen.

Für die Finanz- und Steuerverwaltung sieht die Fachgruppe eine Bildung eines Shared Service Center bzw. eines Buchungs- und Rechnungszentrums, welches die oben definierten Leistungen erfüllt. Für die Immobilienverwaltung soll ebenfalls eine zentrale Stelle geschaffen werden. Konkret heisst dies hinsichtlich der

- **Prozessualen Veränderungen:** Durch das Scan-Center Belege und die zentrale Versicherungsverwaltung werden die Prozesse harmonisiert bzw. standardisiert. Die Prozesse der Steuerverwaltung hingegen werden bereits durch das Projekt LuTAX weitestgehend vereinheitlicht. Für die Immobilienverwaltung sind prozessuale Veränderungen im Bereich Reinigung und Unterhalt zu erwarten. Aufgrund der bereits hohen Standardisierung der Prozesse unter den Gemeinden (kantonale Vorgaben) wird es nur zu geringen prozessualen Veränderungen kommen. Für alle drei Bereiche wird es jedoch Schnittstellen zu den jeweiligen Prozessen in den Gemeinden geben. Dies erfordert eine klar gegenseitige Abgrenzung der Aufgaben bzw. Prozessschritte im Mikrobereich.
- **Personellen Veränderungen:** Die durch die Errichtung eines „Scan-Centers Belege“ zusätzlich benötigten Ressourcen werden gleichermassen in den Gemeinden reduziert (schätzungsweise -200 Stellenprozent). In der Gesamtbetrachtung des Ressourcenbedarfs kommt insgesamt zu keiner Veränderung. Durch die Professionalisierung bei der Versicherungsverwaltung kann ein geringer Stellenprozentsatz (schätzungsweise -10 Stellenprozent) eingespart werden. Die Einsparungen werden unter Umständen durch die Entlohnung eines/mehreren Versicherungsspezialisten kompensiert. Einsparungen in der Steuerverwaltung können höchstens durch das effizientere Management von Restpensen erreicht werden. Zudem hängen mögliche Einsparungen von der Ausgestaltung des Service-Niveaus ab. In der Immobilienverwaltung ist mit Einsparungen hinsichtlich der Stellenprozent zu rechnen. Diese werden möglicherweise durch bessere ausgebildete Immobilienspezialisten und somit höhere Lohnausgaben ausgeglichen.
- **Standörtlichen Veränderungen:** Mit einem Wegfall von heutigen Standorten rechnet die Fachgruppe nicht. Vielmehr wird es zu Verschiebungen innerhalb der bestehenden Infrastruktur kommen, um die gemeinsamen Bereiche auch physisch zusammenzuführen.

B. Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Kooperation gilt für die Finanz- und Steuerverwaltung gleichermassen, dass die Ressourcen besser koordiniert, Schwankungen

ausgeglichen sowie Spezialisierungsvorteile genutzt werden können. Bei der Immobilienverwaltung erwartet die Fachgruppe eine Effizienzsteigerung durch Zentralisierung. Dadurch dass diese Funktionen nicht mehr in Teilpensen bearbeitet werden, steigt der Professionalisierungsgrad und erleichtert Stellvertretungsregelungen.

Die Tabelle 8 stellt die finanziellen Auswirkungen der Szenarios Kooperation für das Politikfeld „Steuern und Finanzen“ zusammenfassend dar. Gemäss Schätzung der Fachgruppe lassen sich jährlich maximal CHF 0.5 Mio. an laufenden Ausgaben einsparen.

C. Rechtliche Auswirkungen

Die Fachgruppe sieht keine besonderen Anpassungen der Gesetzgebung auf kantonaler wie kommunaler Ebene.

D. Strategische Auswirkungen

In der Versicherungsverwaltung kann durch ein gemeinsames Auftreten gegenüber den Versicherungen die Verhandlungsmacht gesteigert und somit günstigere Konditionen ausgehandelt werden.

Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen - Szenario Kooperation „Steuern und Finanzen“

Bereich	Szenario „Verstärkte Kooperation“	
	Entwicklung Mehrausgaben (netto): Veränderung, relativ / in %	Spannweite Veränderung, in Mio. CHF
A. Laufende Rechnung - Netto-Ausgaben		
Shared Service Center		
Scan-Center Belege	→ +5 bis -5%	- Maximale Veränderung: -0.15 ²⁵ - Minimale Veränderung: +0.15
Versicherungs- verwaltung	→ +5 bis -5%	- Maximale Veränderung: -0.3 - Minimale Veränderung: +0.3
Steuerverwaltung ²⁶	→ +5 bis -5%	- Maximale Veränderung: 0 - Minimale Veränderung: 0
Immobilienverwaltung	→ +0 bis -5%	- Maximale Veränderung: -0.475 ²⁷ - Minimale Veränderung: 0
B. Investitionsrechnung - Netto-Investitionen		
Shared Service Center		
Scan-Center Belege	→ +5 bis -5%	Vertiefte Abklärungen sind notwendig (je nach IT-Lösung unterschiedlich)
Versicherungs- verwaltung	Keine	Keine
Steuerverwaltung	Keine	Keine
Immobilienverwaltung	Keine	Keine

²⁵ Möglicherweise können 100 Stellenprozente eingespart werden; Ansatz zu 150'000 CHF pro 100%

²⁶ Einsparungen aus dem Projekt LuTAX werden in diesen Schätzungen bzw. Berechnungen nicht berücksichtigt, da sie unabhängig der Szenarien realisiert werden.

²⁷ Im Vertragsmanagement können bis zu 50 Stellenprozente eingespart werden (Ansatz zu 150'000 CHF pro 100%) und in der Reinigung bis zu 400% (Ansatz zu 100'000 pro 100%), sofern die Reinigung gemeindeübergreifend organisiert und optimiert werden kann.

5 Szenario Fusion

5.1 Beschreibung Szenario

Bei einer Fusion werden sämtliche Aufgaben und Politikfelder zusammengeführt. Es wird somit eine Finanzverwaltung, eine Steuerverwaltung, eine Immobilienverwaltung und eine einzige Pensionskasse für die derzeit fünf Gemeinden geben. Das Leistungsangebot soll analog zur heutigen Situation gestaltet sein, d.h. jedoch, dass in einzelnen Bereichen eine Harmonisierung notwendig wird. Die strategische Planung und Steuerung erfolgt zentral in einer organisatorischen Einheit für alle beteiligten Gemeinden.

Abbildung 4: Organisationsmodell - Szenario „Fusion“



Innerhalb der fusionierten Gemeinde bilden die Bereiche Steuern und Finanzen ein eigenes Ressort. Es empfiehlt sich eine Aufteilung in eine strategische Ebene, auf der die finanzielle Gesamtführung stattfindet, sowie in eine operative Ebene. Die operative Ebene besteht aus einzelnen Kompetenzzentren für die Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung. Dieses Organisationsmodell ist grundsätzlich offen für eine Eingliederung weiterer Aufgaben (aus anderen Fachgruppen). Beispielsweise könnten die Personalabteilung oder das Betriebsamt so integriert werden. Im Hinblick auf eine Umsetzung des Szenarios „Fusion“ müsste der organisatorische Aufbau weiter vertieft werden.

Die bisherigen Pensionskassen der Gemeinden sollen langfristig in eine gemeinsame Pensionskasse (extern, eigene Rechtspersönlichkeit) überführt werden.

Tabelle 9: Aufgaben im Szenario „Fusion“

Finanzielle Gesamtführung	
Finanzmanagement	Der Bereich des strategischen Finanzmanagement befasst sich mit der Entwicklung und Einhaltung von Zielsetzungen und Strategien der Finanzpolitik sowie mit der rollenden Finanzplanung und dem Voranschlag. Sie erarbeitet ebenfalls Weisungen für die operative Führung der Finanzen. Weiter wird im Finanzmanagement die Jahresrechnung erstellt sowie das Controlling wahrgenommen. Das Finanzmanagement steht zudem für Unterstützung in betriebswirtschaftlichen Fragestellungen zur Verfügung und sorgt für die Führung von Projekten der Gesamtplanung.
Steuermanagement	Das Steuermanagement entwickelt Zielsetzungen und Strategien zur Steuerpolitik.
Immobilienmanagement	Das Immobilienmanagement entwickelt Zielsetzungen und Strategien zur Liegenschaftspolitik.
Operative Ebene	
Kompetenzzentrum Finanzverwaltung	Das Kompetenzzentrum Finanzverwaltung ist für die operative Verarbeitung und Führung der Gemeindefinanzen verantwortlich. Ihr Aufgabenbereich definiert sich wie folgt: <ul style="list-style-type: none"> • Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung (inkl. allgemeines Inkasso) • Anlagebuchhaltung • Kostenrechnung • Cash Management
Kompetenzzentrum Steuerverwaltung	Das Kompetenzzentrum Steuerverwaltung ist für die folgenden Aufgaben verantwortlich: <ul style="list-style-type: none"> • Registerführung • Veranlagung • Inkasso • Kundendienst • Sondersteuern
Kompetenzzentrum	Das Kompetenzzentrum Immobilienverwaltung sorgt für die administrative Betreuung der

Immobilienverwaltung	<p>Gemeindeliegenschaften sowie für die Immobilienbewirtschaftung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bauprojektmanagement • Gebäudemanagement (Reinigung und Unterhalten) • Finanzliegenschaften-Management
----------------------	---

5.2 Operative und rechtliche Auswirkungen

Im Folgenden hat die Fachgruppe die Auswirkungen des Fusionsmodells im Politikfeld „Steuern und Finanzen“ abgeleitet. Dies geschieht in Hinblick auf die Organisation, die personellen Ressourcen, die Finanzen sowie auf den rechtlichen Anpassungsbedarf.

A. Organisatorische und personelle Auswirkungen

Die Fusion und die damit verbundene organisatorischen Zentralisierung aller Dienstleistungen werden eine prozessuale, örtliche und personelle Reorganisation der Finanz- und Steuerverwaltungen nach sich ziehen:

- **Prozessuale Veränderungen:** Bei der Steuerverwaltung erwartet die Fachgruppe kaum Veränderungen in den Prozessen. In der Finanzverwaltung können sich die Prozesse aufgrund der gewählten IT-Infrastruktur ändern. In der Immobilienverwaltung ist mit prozessualen Änderungen im Bereich Reinigung und Unterhalt zu rechnen, wenn die Verantwortlichkeiten zentralisiert und standörtlich neu verteilt werden.
- **Personelle Veränderungen:** In der Finanzverwaltung rechnet die Fachgruppe mit einer Einsparung von 5 bis 10% der Stellen, was 1.5 bis 3 Vollzeitstellen entspricht. In der Steuerverwaltung hält die Fachgruppe nach Einführung des Scan-Centers (LuTAX) geringe Personaleinsparungen für möglich. Durch die Professionalisierung bei der Versicherungsverwaltung kann ein Stellenprozentsatz (rund -10%) eingespart werden. Die Einsparungen werden unter Umständen durch die Entlohnung eines/mehreren Versicherungsspezialisten kompensiert. Einsparungen in der Steuerverwaltung können dagegen durch das bessere Management von Restpensen erreicht werden. Zudem hängen mögliche Einsparungen von der Ausgestaltung des Service-Niveaus ab. In der Immobilienverwaltung sind dagegen Einsparungen von 450 bis 900 Stellenprozenten möglich (vorab beim Reinigungspersonal). Insbesondere kann durch eine Optimierung und Zusammenlegung Verantwortlichkeiten und Einsatzpläne des Reinigungspersonals von Schulhäusern und Verwaltungsgebäuden eine Ressourcenreduktion herbeigeführt werden (unter der Voraussetzung, dass auch die Struktur der Verwaltungs- und Schulstandort optimiert wird). Allerdings könnte dieser Effekt durch

bessere ausgebildete und somit teurere Immobilienspezialisten teilweise kompensiert werden.

- **Standörtliche Veränderungen:** Arbeitsplätze können in einem geringen Umfang eingespart werden. Zwecks physischer Zusammenführung der Abteilungen wird es zu einigen Verschiebungen resp. Optimierungen kommen. In der Gesamtbetrachtung wird es zu keiner wesentlichen Reduktion der Standorte kommen. Allenfalls ist es möglich, die Arbeitsplätze der Mitarbeitenden so zu optimieren, dass Büroräumlichkeiten fremdvermietet werden können.

B. Finanzielle Auswirkungen

Bei einer Fusion können die Ressourcen innerhalb der verschiedenen Bereiche besser koordiniert, Schwankungen ausgeglichen sowie Spezialisierungsvorteile genutzt werden können. Durch den erhofften Effizienzgewinn ist mittelfristig zu einem Personalabbau und somit zu Einsparungen zu rechnen.

Auf der einen Seite sind die Umstrukturierungen im Zusammenhang mit der Fusion mit einem Mehraufwand verbunden. Insbesondere die Zusammenführung der Pensionskassen können aus der Ausfinanzierung der bisherigen Kassen erhebliche Kosten ergeben. Diese wurden im Rahmen dieser Abklärungen nicht vertieft analysiert. Dafür müssten zuerst Varianten entwickelt werden. Für die entsprechenden Modellierungen wäre ein Spezialist beizuziehen. Im Vergleich zum Szenario „Kooperation“ können zusätzliche Grössenvorteile in der finanziellen Gesamtführung erzielt werden.

Die Tabelle 10 stellt die finanziellen Auswirkungen der Szenarios Fusion für das Politikfeld „Steuern und Finanzen“ zusammenfassend dar. Gemäss Schätzung der Fachgruppe lassen sich jährlich zwischen CHF 0.4 und maximal CHF 1.8 Mio. an laufenden Ausgaben einsparen. Die laufenden Investitionen können sich allenfalls durch geringere Kosten für die IT-Infrastruktur ergeben.

C. Rechtliche Auswirkungen

Die Fachgruppe sieht keine besonderen Anpassungen der Gesetzgebung auf kantonaler wie kommunaler Ebene.

D. Strategische Auswirkungen

- In der Versicherungsverwaltung kann durch das grössere Versicherungsvolumen die Verhandlungsmacht gesteigert und somit günstigere Konditionen ausgehandelt werden.
- Durch die Professionalisierung in der Immobilienverwaltung erhofft sich die Fachgruppe die Schaffung höherer Erträge aus dem Immobilienmanagement.

- Die Zusammenführung der Pensionskassengelder führt zu einer grösseren Marktmacht. Somit können bessere Konditionen ausgehandelt werden, was schliesslich den Versicherten zugute kommt.

Tabelle 10: Finanzielle Auswirkungen - Szenario Fusion „Steuern und Finanzen“

Bereich	Szenario „ Fusion“	
	Entwicklung Mehrausgaben (netto): Veränderung, relativ / in %	Spannweite Veränderung, in Mio. CHF
A. Laufende Rechnung - Netto-Ausgaben		
Finanzverwaltung	↘ - 5 bis -10%	- Maximale Veränderung: -0.5 - Minimale Veränderung: -0.2
Steuerverwaltung	→ +5 bis -5% ²⁸	- Maximale Veränderung: -0.3 - Minimale Veränderung: +0.3
Immobilienverwaltung	↘ - 5 bis -10%	- Maximale Veränderung: -1.0 - Minimale Veränderung: -0.475 ²⁹
Pensionskasse	→ +5 bis -5% ³⁰	Aufgrund der vielen Parameter sind die Auswirkungen ohne Zusatzabklärungen kaum abschätzbar
B. Investitionsrechnung - Netto-Investitionen		
Finanzverwaltung	↘ - 5 bis -10%	In der Zusammenführung der IT ist mit Investitionskosten verbunden (Initialisierungskosten), mittel- bis längerfristig ist aber mit Einsparungen zu rechnen.
Steuerverwaltung	Keine	Keine
Immobilienverwaltung	Keine	Keine
Pensionskasse	Keine	Keine

²⁸ Tendenziell ein kleines Minus

²⁹ Im Vertragsmanagement können zwischen 50 und 100 Stellenprozent (Ansatz zu 150'000 CHF pro 100%) und in der Reinigung zwischen 400% und 800% (Ansatz zu 100'000 pro 100%) eingespart werden, sofern Reinigung gemeindeübergreifend organisiert und optimiert werden kann.

³⁰ Geringe Einsparungen, die heutigen Leistungen sind jedoch kaum vergleichbar

6 Bewertung der Szenarien

a. Ebene Sachziele

Sachziele / Fragen	Szenario "Kooperation"	Szenario "Fusion"
Sachziel 1: Stärkung der Ausstrahlungskraft und der Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern gegen aussen		
<ul style="list-style-type: none"> Standortattraktivität: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die Ausstrahlung bzw. die Wettbewerbsposition der Stadtregion Luzern im Standortwettbewerb mit anderen Schweizer Metropolitanräumen? 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Einfluss 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Einfluss
<ul style="list-style-type: none"> Politische Einflussnahme: Inwiefern stärkt die gewählte Lösung die politischen Einflussmöglichkeiten der Stadtregion Luzern auf kantonaler Ebene und Bundesebene? 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Veränderung 	<ul style="list-style-type: none"> Höherer informeller Einfluss des Stadtrats auf den Regierungsrat Potentiell verstärkter „Grabenkampf“ zwischen Stadt und Land Auf Bundesebene nur sehr geringen Einfluss (aus Sicht Steuern & Finanzen)
Sachziel 2: Verbesserung der Koordination unter den beteiligten Gemeinden		
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern lässt sich die Koordination unter den beteiligten Gemeinden mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> Der Grossteil der Koordination erfolgt bereits über die Vorgaben des Kantons (Rechnungslegung, LuTax) Mögliche Verbesserung in Versicherungsmanagement und Immobilienverwaltung (Reinigung) 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Koordinationsbedarf mehr, da eine Gemeinde
Sachziel 3: Verbesserung des Leistungsangebotes der öffentlichen Hand		
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern lassen sich das Leistungsangebot der öffentlichen Hand und damit der Nutzen für die Bevölkerung mit der gewählten Lösung verbessern? 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Verbesserung (Immobilienverwaltung, Versicherungsmanagement) Z.B. bessere Auslastung der öffentlichen Infrastruktur, attraktivere Versicherungskonditionen 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Änderung der gesetzlich definierten Leistungen Kundennähe durch Wegfall der lokalen Kundenschalter sinkt Zentralisierung der Ressourcen ermöglicht längere und attraktivere Öffnungszeiten Geringe Verbesserung (Immobilienverwaltung, Versicherungsmanagement) Z.B. bessere Auslastung der öffentlichen Infrastruktur, attraktivere Versicherungskonditionen

Sachziel 4: Nutzung der Grössenvorteile bei der Leistungserstellung		
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern ergeben sich durch die gewählte Lösung Grössenvorteile bei der Leistungserstellung (economies of scale)? 	<ul style="list-style-type: none"> Grössenvorteile bei Restpensen sowie in Scan-Center, Liegenschafts- und Versicherungsverwaltung; insgesamt aber bescheiden. 	<ul style="list-style-type: none"> Grössenvorteile bei Restpensen sowie in Scan-Center, Liegenschafts- und Versicherungsverwaltung; im Vergleich zur Kooperation grösser.
Sachziel 5: Gewährleistung der demokratischen Mitbestimmung		
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern garantiert die gewählte Lösung eine demokratische Mitbestimmung? 	<ul style="list-style-type: none"> Vgl. Diskussion Fachgruppe politische Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> Vgl. Diskussion Fachgruppe politische Strukturen

b. Ebene finanzielle Auswirkungen

	Szenario "Kooperation"	Szenario "Fusion"
<ul style="list-style-type: none"> Wie wirkt sich die gewählte Lösung in finanzieller Hinsicht aus? 	<ul style="list-style-type: none"> Sehr geringe Einsparungen (vgl. Tabelle 8: Finanzielle Auswirkungen - Szenario Kooperation „Steuern und Finanzen“) 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Einsparungen (vgl. Tabelle 10: Finanzielle Auswirkungen - Szenario Fusion „Steuern und Finanzen“)

c. Ebene Rahmenbedingungen

	Szenario "Kooperation"	Szenario "Fusion"
Rahmenbedingung 1: Machbarkeit		
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung bestehende Strukturen bzw. Organisationen? 	<ul style="list-style-type: none"> LuTax wird berücksichtigt Keine weiteren betroffenen Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> LuTax wird berücksichtigt Keine weiteren betroffenen Strukturen
<ul style="list-style-type: none"> Inwiefern können externe Rahmenbedingungen (kantonale Entscheide, etc.) die Umsetzung verhindern bzw. erschweren? 	<ul style="list-style-type: none"> Es bestehen keine externen Rahmenbedingungen, die eine Umsetzung erschweren würden 	<ul style="list-style-type: none"> Fusion wird nicht durch Finanzmittel aus dem Kohäsionsfonds unterstützt Veränderung des Finanzausgleichs (ohne Berücksichtigung Änderung 2013)
<ul style="list-style-type: none"> Wie gross ist der zeitliche Aufwand zur Umsetzung? 	<p>Schätzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> Innerhalb eines Jahres umsetzbar „Geringe“ Einmalkosten 	<p>Schätzung:</p> <ul style="list-style-type: none"> Steuerverwaltung: Innerhalb eines Jahres umsetzbar (Vorstufe: regionales Steueramt) Finanzverwaltung: Innerhalb

		<p>zwei Jahre umsetzbar</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Immobilienverwaltung: Innerhalb eines Jahres ▶ Grobe Schätzung der Einmalkosten: <ul style="list-style-type: none"> ○ Finanzen: CHF 2 Mio. ○ Steuern: CHF 0.5 Mio. ○ Immobilien: CHF 1 Mio. ○ Total: CHF 3.5 Mio.
Rahmenbedingung 2: Akzeptanz		
<ul style="list-style-type: none"> • Bevölkerung: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung in der Bevölkerung? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine Auswirkungen für die Kunden 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sehr geringe Auswirkungen ▶ Keine dezentralen Schalter führt vereinzelt zu sinkender Akzeptanz
<ul style="list-style-type: none"> • Individualität: Inwiefern berücksichtigt die gewählte Lösung die unterschiedlichen Bedürfnisse bzw. Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (Stichwort Minderheitenschutz)? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine Auswirkungen für die einzelne Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einzelne Investitionen (ins Finanzvermögen) können in einem grossen Portfolio an Gewicht verlieren (durch Priorisierung). ▶ Ansonsten keine Auswirkungen
<ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeitende Gemeinden: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den Mitarbeitenden der Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kann nicht beurteilt werden (Kein Auftrag zur systematischen Erhebung erhalten) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kann nicht beurteilt werden (Kein Auftrag zur systematischen Erhebung erhalten)
<ul style="list-style-type: none"> • Politische Mandatsträger: Wie gross ist die Akzeptanz der gewählten Lösung bei den politischen Mandatsträgern in den Gemeinden? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kann nicht beurteilt werden (Kein Auftrag zur systematischen Erhebung erhalten) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kann nicht beurteilt werden (Kein Auftrag zur systematischen Erhebung erhalten)

7 Konsolidierung der finanziellen Auswirkungen

7.1 Auswirkungen auf Netto-Ausgaben und Nettoinvestitionen

Die Fachgruppen haben für die jeweiligen Politikfelder abgeschätzt, mit welchen finanzielle Auswirkungen zu rechnen ist, wenn das Szenario Kooperation oder Fusion umgesetzt würde. Die Tabellen 11 und 12 geben einen konsolidierten Überblick über die geschätzten finanziellen Auswirkungen in den verschiedenen Politikfeldern, die sich aus der Kooperation resp. Fusion im Vergleich zu heute ergeben (Vergleichsjahr 2009).

Tabelle 11: Effekte auf laufende Netto-Ausgaben

Bereiche	Szenario Kooperation in Mio. CHF			Szenario Fusion in Mio. CHF		
	Max.	Mittelwert	Min.	Max.	Mittelwert	Min.
1 Politische Strukturen	0	0	0	-4.0	-4.0	-4.0
2 Allgemeine Verwaltung / öffentliche Sicherheit ³¹	-0.4	-0.25	-0.1	-2.0	-1.5	-1.0
3 Bildung ³²	0	1.0	2.0	-4.5	-1.5	1.5
4 Sport, Kultur und Freizeit	0	0	0	0.0	0.0	0.0
5 Soziale Wohlfahrt ³³	2.6	2.85	3.1	3.9	4.2	4.5
6 Gesundheit	-1.0	-0.6	-0.2	-1.0	-0.60	-0.2
7 Verkehr und Infrastrukturen ³⁴	-2.0	-1.0	0	-8.5	-4.3	0.0
8 Raumplanung und Umwelt ³⁵	2.0	3.5	5.0	0.0	1.5	3.0
9 Wirtschaft und Tourismus	0	0	0	-0.5	-0.3	0.0
10 Steuern und Finanzen	-0.9	-0.2	0.5	-1.8	-1.1	-0.4
Total	0.3	5.3	10.3	-18.4	-7.5	3.4

* (+) Mehr-Nettoaussgaben, (-) Minder-Nettoaussgaben

³¹ Teilbereiche: Personal (ohne Berücksichtigung allfälliger Auswirkungen eines Lohnangleichs), Informatik, Kommunikation / Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerrechtswesen, Einwohnerdienste / -kontrolle, Zivilstandswesen, Betreuungswesen, Teilungswesen, Feuerwehr (Variante Lösch-Pikett bleibt bei Polizei).

³² Teilbereiche: Volksschule und Musikschule / Bildung

³³ Teilbereiche: Sozialamt, Sozialversicherungen, Vormundschaftswesen, Migration / Integration.

³⁴ Teilbereiche: Strassen, Wege & Plätze, öffentlicher Verkehr, Wasserversorgung, Siedlungsentwässerung und Friedhof- und Bestattungswesen.

³⁵ Teilbereiche: Natur- und Umweltschutz, Raumentwicklung, Baubewilligungswesen und Energiepolitik.

Ergebnis: Aufgrund der Schätzungen der Fachgruppen ergibt sich im Szenario Kooperation jährlich ungedeckte Kosten zwischen CHF 0.3 Mio. und 10.3 Mio. Im Szenario Fusion liegen die finanziellen Auswirkungen in den laufenden Ausgaben zwischen CHF -18.4 Mio. und CHF 3.4 Mio. Die Netto-Investitionen werden nach ersten Einschätzungen unverändert bleiben, wobei die Fachgruppen hierzu kaum vertiefte Aussagen gemacht haben. Aus Sicht der Fachgruppe Steuern und Finanzen ist insgesamt mit einer Erhöhung der laufenden Investitionen zu rechnen.

Plausibilisierung: Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ hat auf Basis der Fachgruppenberichte (Stand: November 2010) eine Plausibilisierung der berechneten Schätzungen durchgeführt. Insgesamt kommt die Fachgruppe zu folgenden Schlüssen:

Die zur Verfügung stehende Dokumentation machte es teilweise schwierig, von aussen die Überlegungen der Fachgruppen im Detail nachvollziehen zu können. Nicht immer sind die getroffenen Annahmen klar ausgewiesen.

Im Einzelnen gelten folgende Einschätzungen:

- (1) **Politische Strukturen:** Finanzielle Auswirkungen sind nachvollziehbar und scheinen realistisch. Offen bleibt im Szenario Fusion hingegen, welche Aufgaben in welchem Umfang nach „unten“ in die Verwaltung verlagert werden.
- (2) **Allgemeine Verwaltung / öffentliche Sicherheit:** Die berechneten finanzielle Auswirkungen sind nachvollziehbar und scheinen prima vista realistisch.
- (3) **Bildung:** Die Einsparungen im Bildungsbereich scheinen nachwievor eher hoch, zumal der Leistungsstandard tendenziell gegen oben angepasst wird.
- (4) **Sport, Kultur und Freizeit:** Die finanziellen Überlegungen hierzu sind nachvollziehbar und begründet. Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ schliesst aus der Dokumentation, dass die wesentlichen Kostentreiber in diesem Bereich szenario-unabhängig sind.
- (5) **Soziale Wohlfahrt:** Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ stellt fest, dass mit beiden erarbeiteten Szenarien eine Erhöhung des Leistungsstandards angestrebt wird (Anpassung an das höchste Niveau). Dies ist kritisch zu hinterfragen resp. eine politische Entscheidung. Vor diesem Hintergrund scheint vor allem das Einsparpotential im Szenario Fusion kaum ausgeschöpft.
- (6) **Gesundheit:** Die berechneten finanzielle Auswirkungen sind nachvollziehbar und scheinen prima vista realistisch.
- (7) **Verkehr und Infrastrukturen:** Die Einsparungen scheinen nachwievor sehr hoch. Aufgrund der vergleichsweise grossen Bandbreite stellt sich die Frage, wie zuverlässig die Schätzungen sind. Insbesondere hat die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ Zweifel, dass Einsparungen von CHF 8.5 Mio. möglich sind (zumal noch ein leichter Ausbau des ÖV geplant ist).

- (8) **Raumplanung und Umwelt:** Auch hier stellt die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ fest, dass mit beiden erarbeiteten Szenarien eine Erhöhung des Leistungsstandards angestrebt wird (Anpassung an das höchste Niveau). Dies wäre sachlich weiter zu begründen.
- (9) **Wirtschaft und Tourismus:** Finanzielle Auswirkungen sind nachvollziehbar und scheinen realistisch.

Die Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ regt an, im weiteren Projektverlauf die oben aufgeworfenen Fragen zu behandeln.

7.2 Auswirkungen auf Steuereinnahmen

Das Szenario Fusion geht davon aus, dass die fusionierte Gemeinde den tiefsten Steuerfuss unter den beteiligten Gemeinden übernimmt (d.h. Luzern: 1.75). Die Steuerfussenkungen in den übrigen Gemeinden haben gemäss ersten Berechnungen Ausfälle von insgesamt CHF 21.3 Mio. zur Folge. Nicht berücksichtigt ist der positive Effekt dieser Steuersenkungen, d.h. der potentielle Zuzug von neuem Steuersubstrat über die Zeit hinweg.

Tabelle 12: Effekte aus Angleichung der kommunalen Steuerfüsse

2009	Adligenswil	Ebikon	Emmen	Kriens	Luzern	Total
Gemeindesteuerfuss	1.95	1.95	2.05	1.90	1.75	
Mittlere Wohnbevölkerung	5'479	11'846	27'840	26'138	76'844	
Differenz Steuerfuss Stadt Luzern	0.2	0.2	0.3	0.15	0	
Relative Steuerkraft (CHF/ Einwohner)	1'619	1'511	1'264	1'387	2'089	
Jährliche Mindereinnahmen in Mio. CHF	1.8	3.6	10.6	5.4	0	21.3
Erträge 2009 (Mio. CHF)	28.5	73.9	166.1	154.7	693.5	1'116.7
Jährliche Mindereinnahmen, in %	6%	5%	6%	4%		1.9%

Anmerkung: ohne Berücksichtigung der bereits beschlossenen kantonalen Steuergesetzrevision

7.3 Auswirkungen auf Finanzausgleich

Mit einer Fusion sind Anpassungen der Ein- und Auszahlungen in den innerkantonalen Finanzausgleich verbunden. Auf Basis der Zahlen 2008 hat

LUSTAT eine Modellrechnung erstellt. Im Ergebnis würden insgesamt CHF 1.9 Mio. weniger Finanzmittel in eine fusionierte Gemeinde fließen.

Tabelle 13: Effekte aus veränderten Finanzausgleichsleistungen

in CHF Mio.	Finanzausgleich bisher	Finanzausgleich neu	Differenz
Ressourcenausgleich / horizontale Abschöpfung	10.5	8.5	-2.0
Topografischer Lastenausgleich ⁽¹⁾	0	0	0
Bildungslastenausgleich ⁽²⁾	0	0	0
Soziallastenausgleich ⁽³⁾	-10.2	-9.2	1.0
Infrastruktur-Lastenausgleich ⁽⁴⁾	-6.3	-3.4	2.9
Total	-6.0	-4.1	1.9

Kommentar LUSTAT:

- (1) Die bisherigen Gemeinden wie auch die fusionierten Gemeinden erhalten keinen topografischen Lastenausgleich.
- (2) Die fusionierte Gemeinde liegt bei der Schülerintensität deutlich unter dem kantonalen Durchschnitt und erhält deshalb keinen Bildungslastenausgleich.
- (3) Die neuen Berechnungen aufgrund der Fusion führen zu Werten, die bei den Personen 80+ wie auch bei den Ausländern zu einer Reduktion des Lastenausgleichsbetrages führt.
- (4) Beim Infrastrukturlastenausgleich führt der relativ tiefe Werte der Stadt Luzern bei den Wegpendlern dazu, dass die fusionierte Gemeinde für diesen Teil keinen Ausgleichsbetrag mehr erhält. Nachdem der Wegpendlertopf mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes per 1.1.2009 weggefallen ist, verliert diese Entwicklung an Bedeutung.

7.4 Saldo-Betrachtung

Zusammengefasst ergibt sich für die beiden Szenarien Kooperation und Fusion das folgende konsolidierte Ergebnis (Veränderungen der Netto-Investitionen nicht berücksichtigt):

Tabelle 14: Konsolidierung der finanziellen Auswirkungen³⁶

	2009*	Szenario Kooperation			Szenario Fusion		
		Max.	Mittelwert	Min.	Max.	Mittelwert	Min.
Effekt Ausgaben: Netto-Aufwand (laufende Rechnung), in Mio. CHF	0.3	5.3	10.3	-18.4	-7.5	3.4	
Effekte aus Angleichung der kommunalen Steuerfüsse, in Mio. CHF		n.a.			21.3		
Effekte aus veränderten Zahlungen aus dem Finanzausgleich, in Mio. CHF		n.a.			1.9		
Total	0.3	5.3	10.3	4.7	15.6	26.5	

* (+) Mehr-Nettoausgaben, (-) Minder-Nettoausgaben

Die Veränderungen im Vergleich zum Gesamthaushalt der fünf Gemeinden (2009 betrug dieser gesamthaft CHF 1'031 Mio.) fallen somit sehr gering aus.

³⁶ Die Schätzungen der finanziellen Auswirkungen beziehen sich in der Regel auf das Referenzjahr 2009. Wo dies aufgrund der Datenlagen (noch) nicht möglich war, dient das Jahr 2008 als Grundlage. Die Fachgruppe Steuern und Finanzen geht davon aus, dass dadurch keine wesentlichen Verzerrungen in der finanziellen Beurteilung auftreten.

8 Erkenntnisse und Fazit

Szenarien Kooperation und Fusion

- (1) Für das Szenario Kooperation eignen sich zwar grundsätzlich mehrere Tätigkeiten und Aufgaben aus der Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltung, um in einem Mehrzweck-Verband durchgeführt zu werden. **Praktisch** lässt sich eine **Kooperation** aus Sicht der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ **nur in ausgewählten Tätigkeitsfeldern** realisieren. Zudem ergibt sich für die Bevölkerung keine unmittelbare Veränderung. Die strategisch wichtigen Finanz- und Steuerkompetenzen bleiben in diesem Szenario in den Gemeinden verankert (z.B. Festlegung der Steuerpolitik).
- (2) Das Szenario Kooperation wird entweder vergleichsweise schwerfällig in der Steuerung, oder aber bringt nur sehr beschränkt Effizienz- und Effektivitätssteigerungen. Wenn die Zusammenarbeit zwischen den untersuchten Gemeinden tatsächlich verstärkt werden soll, **eignet sich die Fusion besser**, um die Soll-Ziele zu erreichen.
- (3) Im Vergleich zum **Status quo** liessen sich im Bereich Steuern und Finanzen auch **Kooperationen mit punktuellen Gemeindeverträgen** finden. Aufgrund der vorgegebenen „Übungsanlage“, nur Kooperationsformen mit der Beteiligung *aller* Gemeinden zu entwickeln, droht der „**dritte**“ Weg unterzugehen. Ähnlich konnte die Möglichkeit einer Teilfusion der beteiligten Gemeinden auch nicht geprüft werden.
- (4) Eine **neue Verwaltung** im Szenario Fusion ist **losgelöst von den heutigen, bestehenden Strukturen** zu entwickeln. Es besteht die grosse Chance, eine neue Verwaltung auf der „grünen“ Wiese neu zu planen.

Finanzielle Schätzungen

- (5) Die Ergebnisse der Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen sind als **grobe Annäherung** zu verstehen. Insbesondere bleibt die Entwicklung der finanziellen Situation von heute bis zur tatsächlichen Realisierung eines Szenarios aussen vor. Damit werden notwendige Ausgaben für Investitionen, die in absehbarer Zukunft anfallen, nicht berücksichtigt (z.B. Nachholbedarf in Erneuerungsinvestitionen in Strassen).

Ausserdem werden die einmaligen **Umstellungskosten** in den finanziellen Schätzungen nicht einbezogen, d.h. die Investitionen, die notwendig sind, um ein Szenario umzusetzen.

Aus einer kurz- bis mittelfristigen Perspektive bleibt insbesondere offen, wie sich die Aufwände für die **Pflegefinanzierung** entwickeln und welche Auswirkungen die beschlossenen **Steuergesetzrevisionen** haben werden. Diese Faktoren verstärken die **Unsicherheiten bezüglich der finanziellen Schätzungen** (z.B. Festlegung der Finanz- und Steuerpolitik).

In weiteren Abklärungen wäre auch ein allfälliger **Sozialplan** zu erstellen und in den finanziellen Schätzungen zu berücksichtigen.

- (6) Aus Sicht der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ ist die Plausibilisierung der Schätzungen der anderen Fachgruppen mit Schwierigkeiten verbunden. Teilweise besteht der Eindruck, dass die **Schätzungen zu grob** sind und notwendige Angaben über die getroffenen Annahmen fehlen. In Hinblick auf eine mögliche Umsetzung eines der beiden Szenarios bedarf es einer näheren Überprüfung der finanziellen Auswirkungen.
- (7) Generell schätzt die Fachgruppe die berechneten **Einsparungen** als **zu konservativ** ein. Allerdings sind einige Fachgruppen von einer Ausweitung der Dienstleistungen (ÖV, ALV etc.) oder von einer **Erhöhung des Leistungsstandards** ausgegangen. Dies führt in der Regel dazu, dass das Effizienzpotential nicht überall ausgeschöpft wird. Die Definition der Leistungsstandards ist ein politischer Entscheid und sollte von der Projektsteuerung vorgegeben resp. abgesegnet werden.
- Ein Ausbau der öffentlichen Dienstleistungen entspricht aus der Fachperspektive einem Wunschdenken und liesse sich kaum realisieren. Denn es ist zu erwarten, dass der **finanzielle Spielraum** der beteiligten Gemeinden (vor allem Emmen, Kriens, Stadt Luzern) **zunehmend eingeschränkt** wird.
- (8) Für die weiteren Projektarbeiten ist es zu begrüssen, wenn auf den bestehenden Grundlagen aufbauend die bisherigen finanziellen Schätzungen vertieft werden.

Spezialthemen

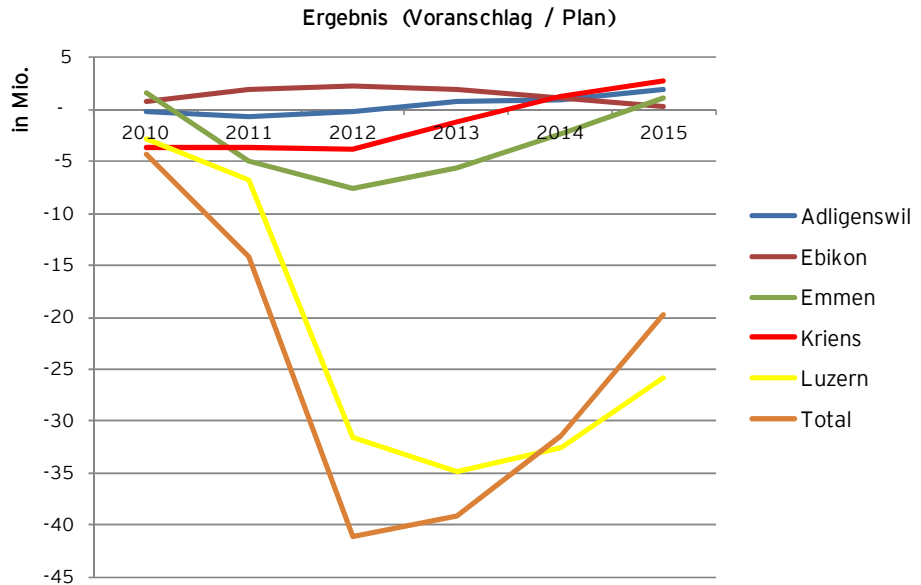
- (9) Aus der Finanzperspektive ist es zu begrüssen, wenn das Fusionsgesetz für die weiteren Abklärungen vorliegt und die **Zuwendungen aus dem Kohäsionsfonds** bekannt sind. Dies verbessert die Entscheidungsgrundlage. Die Fachgruppe ist angesichts der heute angespannten finanziellen Lage der beteiligten Gemeinden der Meinung, dass ein **substanzialer Betrag** notwendig sein wird, um dieses Projekt erfolgreich fortzusetzen.
- (10) Die **Pensionskassen** der beteiligten Gemeinden leiden heute an einer Unterdeckung. Im Falle einer Fusion sind vertiefte Vorabklärungen notwendig, um Möglichkeiten zur Neuorganisation und -strukturierung der Pensionskassen abzuklären. Je nach gewählter Lösung können beachtliche Kosten für die einzelnen Gemeinden entstehen.
- (11) Aufgrund der vorliegenden Datenlage konnte die **Überbrückungsfinanzierung**, die im Falle einer Kooperation oder Fusion notwendig wäre, nicht ausreichend berechnet werden. **Zu viele Variablen sind aus heutiger Sicht zu wenig bekannt:** (1) Anzahl Gemeinden, (2) Steuerfüsse der Gemeinden bei einem allfälligen Fusionszeitpunkt, (3)

Höhe möglicher Synergiegewinne, (4) Geschwindigkeit der Synergieerzielung und (5) zusätzliche einmalige Kosten wie z.B. Soziaplan, Umstellungskosten oder Ausfinanzierung der Pensionskassen.

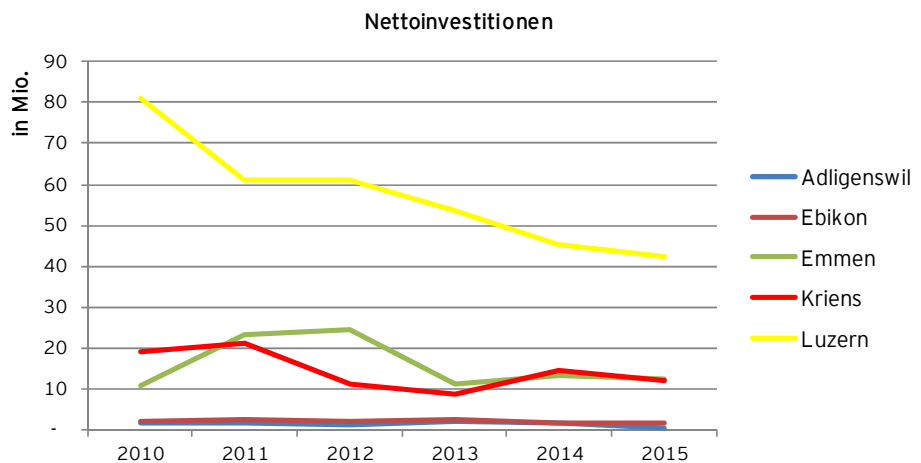
- (12) Im Bereich der „**Weichen Faktoren**“ sind vor allem die Mitarbeiter/innen in den heutigen kommunalen Finanz-, Steuer- und Immobilienverwaltungen als wichtiger Erfolgsfaktor hervorzuheben. Es scheint der Fachgruppe „Steuern und Finanzen“ eine zeitgerechte und offene Kommunikation wichtig, um Spekulationen zu verhindern und vor allem Abgängen von Schlüsselpersonen vorzubeugen.

Anhang - Kennzahlen zum Finanzplan

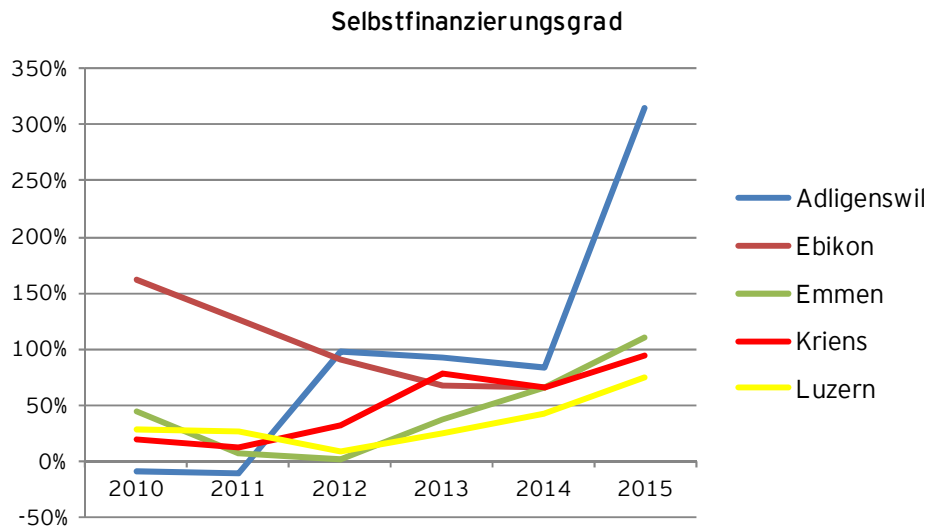
Die folgenden finanziellen Kennzahlen der fünf Gemeinden sollen die Aussagen in Kapitel 2.4 „Finanzplan und Ausblick“ unterstützen. Sie alle basieren auf den Finanzplänen der Gemeinden, Stand Herbst 2010.



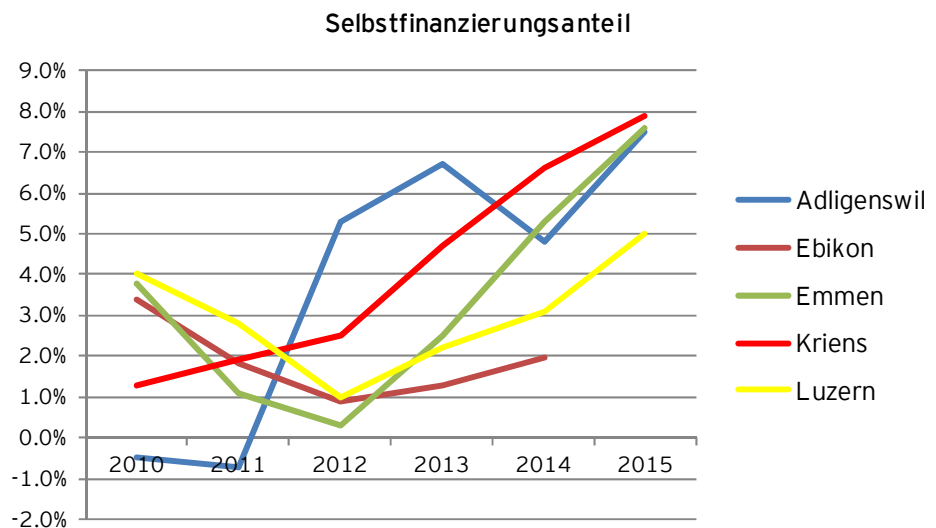
Die Entwicklung der geplanten Ergebnisse ist im Total negativ. Insbesondere Luzern, Emmen und Kriens rechnen mit negativen Ergebnissen in den nächsten Jahren.



Die Nettoinvestitionen werden gemäss Planung bis 2015 leicht abnehmen.

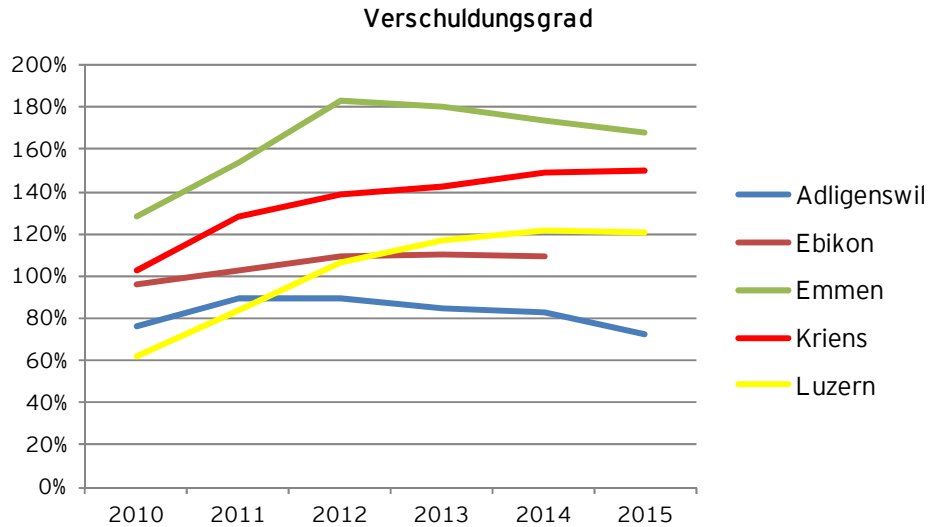


Der Selbstfinanzierungsgrad gibt den Anteil der Finanzierung der Investitionen aus den erarbeiteten Mitteln wieder. Damit lässt sich aussagen, inwieweit Neuinvestitionen durch selbst erarbeitete Mittel finanziert oder finanziell verkräftet werden können. Die Entwicklung dieser Kennzahl ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich, zeigt aber einen tendenziell steigenden Selbstfinanzierungsgrad.

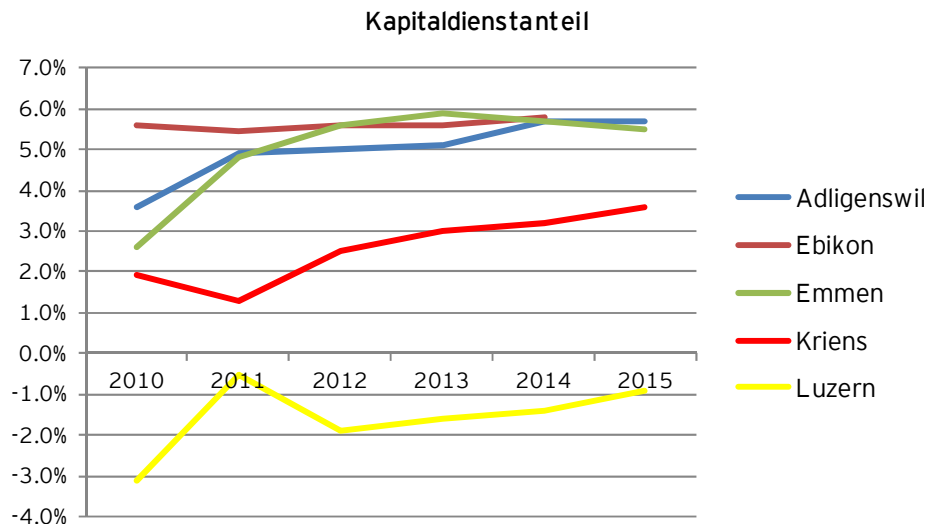


Der Selbstfinanzierungsanteil ist ein Mass für die Finanzkraft einer Gemeinde und steht für das Verhältnis der Selbstfinanzierung zum Finanzertrag in Prozent. Die Darstellung zeigt, dass der Selbstfinanzierungsanteil bis 2012

tendenziell sinkt und bis 2015 wieder ansteigt. Die Entwicklung ist jedoch von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich.



Die Kennzahl zeigt das Verhältnis der Nettoschuld zum Ertrag der Gemeindesteuern zuzüglich Ressourcen- und Lastenausgleich beziehungsweise abzüglich horizontaler Finanzausgleich. Hierbei zeigt sich, dass der Verschuldungsgrad der Gemeinden leicht steigen wird.



Die Kennzahl drückt aus, welcher Anteil des gesamten Ertrages für Zinsen und Abschreibungen verwendet wird. Bei Adligenswil, Emmen und Kriens ist ein klares Ansteigen des Kapitaldienstanteils erkennbar.