



Stadt  
Luzern

Stadtrat

## Stellungnahme

zum

### Postulat

### Nr. 140 2012/2016

von Laura Kopp und Jules Gut  
namens der GLP-Fraktion  
vom 15. November 2013  
(StB 367 vom 14. Mai 2014)

## Selbstfinanzierungsgrad

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

„Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen.“ Gesunde öffentliche Finanzen sind die unverzichtbare Grundlage für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und damit Garant für gesellschaftliche und soziale Stabilität. Deshalb verfolgen der Bund sowie die grosse Mehrheit der Kantone und Gemeinden in der Schweiz eine Finanzpolitik, die darauf abzielt, den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen zu bewahren, indem mittelfristig ausgeglichene Budgets und eine stabile Staatsquote angestrebt werden.

Die Postulanten verlangen einen Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent während eines Konjunkturzyklus und verweisen dabei auf die Zielvorgaben von HRM2.

Das städtische Finanzhaushaltreglement schreibt in Artikel 6 vor, dass der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von 5 Jahren 80 Prozent nicht unterschreiten darf. Die Finanzlage der Stadt Luzern ist seit einigen Jahren infolge Steuergesetzrevisionen und Aufgabenverschiebungen (z. B. KESB, Pflegefinanzierung) stark defizitär. Die kumulierten Rohdefizite beliefen sich zwischen 2010 und 2013 auf rund 60 Mio. Franken, und die Nettoverschuldung stieg im gleichen Zeitraum um rund 80 Mio. Franken<sup>1</sup> an. Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt derzeit im 5-Jahres-Durchschnitt 59,4 Prozent (Stand 31. Dezember 2013). Diese Entwicklung war absehbar, und es wurden verschiedene Massnahmen zur Eindämmung der Defizite sowie des Verschuldungsanstieges beschlossen und umgesetzt. **Deshalb wurde bereits in der Gesamtplanung 2011–2015 der Stopp des Verschuldungsanstieges ab 2015 als finanzpolitische Zielsetzung definiert.** Diese Zielsetzung kann nur mit einer konsequenten Priorisierung von Aufgaben und Investitionsprojekten erreicht werden. Andererseits darf der Unterhalt der städtischen Infrastruktur nicht vernachlässigt werden, damit die Funktionstüchtigkeit erhalten bleibt und die Anlagen substanziell nicht an Wert einbüßen.

Ein Selbstfinanzierungsgrad von durchschnittlich 80 Prozent führt zu einem konstanten Verschuldungsanstieg. Eine Zunahme der Verschuldung ist nicht per se negativ. Allerdings sollte die staatliche Verschuldung auf Dauer nicht stärker ansteigen als das durchschnittliche Wirtschaftswachstum, damit die Staatsquote konstant bleibt. Gegenwärtig erzielt die Stadt Luzern eine durchschnittliche Selbstfinanzierung von rund 40 Mio. Franken (Budget- und Planzahlen

---

<sup>1</sup> Ohne Verschuldungszunahme infolge Fusion Littau-Luzern.

2013–2018). Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von 80 Prozent nähme somit die Nettoverschuldung von derzeit rund 235 Mio. Franken jährlich um 10 Mio. Franken zu. Die Verschuldung würde also jährlich um rund 4 Prozent ansteigen und läge somit anhaltend über dem künftig zu erwartenden Wirtschaftswachstum.

Gemäss den Fachempfehlungen zu HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren sollte der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt gegen 100 Prozent betragen, wobei auch der Stand der aktuellen Verschuldung und die Konjunkturlage eine Rolle spielen.<sup>2</sup> Je höher die aktuelle Verschuldung ist, desto höher sollte der Selbstfinanzierungsgrad sein. Andererseits rechtfertigt eine schlechte Konjunkturlage eine temporär höhere Verschuldungszunahme (antizyklische Finanzpolitik).

Der Kanton Luzern strebt im Durchschnitt von 5 Jahren ebenfalls eine ausgeglichene Finanzierungsrechnung an, wobei Grossprojekte von der Schuldenbremse ausgenommen werden.

Die städtische Nettoverschuldung pro Einwohner beträgt derzeit Fr. 2'909.– (Stand 31. Dezember 2013) und liegt über dem kantonalen Durchschnitt von Fr. 2'445.–.<sup>3</sup> Gemäss den Richtwerten aus der Fachempfehlung 18, Anhang B1, wird eine Pro-Kopf-Nettoverschuldung von Fr. 2'501.– bis Fr. 5'000.– als hoch bezeichnet.

Aufgrund der allgemeinen Empfehlungen und der aktuellen konjunkturellen Lage im Allgemeinen sowie der finanziellen Situation der Stadt Luzern im Besonderen erachtet der Stadtrat einen Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent im Durchschnitt von 5 Jahren<sup>4</sup> in der Finanzplanperiode 2015–2019 als angemessen und notwendig, um die Stadtfinanzen ins Lot zu bringen. Ein weiterer Verschuldungsanstieg widerspricht den finanzpolitischen Zielsetzungen. Der Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ist so zu priorisieren, dass in erster Linie die Erfüllung von zentralen staatlichen Aufgaben und der Werterhalt der bestehenden Substanz sichergestellt werden.

Weiter verlangen die Postulanten, dass der Selbstfinanzierungsgrad das Verhältnis zwischen Ersatz- und Nettoinvestitionen darstellen soll. Gemäss dieser Regel würden Ersatzinvestitionen mit eigenen Mitteln, Neuinvestitionen hingegen über Fremdkapital finanziert.

Es stellt sich die Frage, ob es sachgerecht ist, sämtliche Neuinvestitionen durch Fremdmittel zu finanzieren und damit kommende Generationen zu belasten. Die Problematik lässt sich am Beispiel der Schulraumentwicklung verdeutlichen: Aufgrund von veränderten Bedürfnissen und Ansprüchen – z. B. neue Unterrichtsformen, Ausbau von Betreuungsangeboten – sind derzeit grosse Investitionen nötig, die über die reinen Ersatzinvestitionen hinausgehen. Es lässt sich kaum plausibel begründen, weshalb solche Neuinvestitionen alleine durch künftige Generationen finanziert werden sollen.

---

<sup>2</sup> Fachempfehlung 18 Finanzkennzahlen und Anhang B1, Tabelle 18.2 aus Handbuch HRM2.

<sup>3</sup> Nettoverschuldung pro Einwohner (Stand 31.12.2012) der Agglomerationsgemeinden: Ebikon Fr. 977.–, Emmen Fr. 4'841.–, Horw Fr. 255.–, Kriens Fr. 3'546.–, Meggen Fr. –2'386.– (Nettovermögen).

<sup>4</sup> Über- oder Unterschreitungen innerhalb der Planperiode sind möglich.

Anders fällt die Beurteilung bei zukunftsgerichteten Grossprojekten aus: Bei Projekten, die ganz eindeutig über mehrere Generationen hinweg genutzt werden und ihre (ertragserhaltende oder -stärkende) Wirkung erst nach und nach entfalten, ist eine teilweise Fremdfinanzierung gerechtfertigt. Beispiele aus der Vergangenheit für solche städtische Grossprojekte sind der Bau des KKL und die Allmendprojekte.

Eine Aufteilung in Ersatz- und Neuinvestitionen ist zudem in der Umsetzung vermutlich wenig praktikabel, weil sich Ersatz- und Neuinvestitionen in der Praxis vermischen. Die Aufteilung in Ersatz- und Neuinvestitionen wäre in der Praxis wohl mit grossen Unsicherheiten und Ermessensspielräumen behaftet.

Zusammenfassend hält der Stadtrat fest:

- An der finanzpolitischen Zielsetzung für die Finanzplanperiode 2015–2019, wonach ab dem Jahr 2016 die Neuverschuldung gestoppt und ein Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent erzielt werden soll, wird weiterhin festgehalten, weil nur so der Finanzhaushalt der Stadt Luzern stabilisiert werden kann. Spätestens 2019 soll der Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt der vergangenen 5 Jahre 100 Prozent betragen. Diese finanzpolitische Zielsetzung wurde vom Parlament in den Gesamtplanungen seit 2010 mehrfach bestätigt.<sup>5</sup> Der Stadtrat lehnt deshalb den im Postulat geforderten Selbstfinanzierungsgrad von durchschnittlich 80 Prozent als Zielsetzung für die Finanzplanperiode 2015–2019 ab.
- Der Stadtrat ist der Ansicht, dass eine Lösung, wie sie der Kanton Luzern bei seiner Schuldenbremse kennt, zielführender ist als eine Unterteilung in Ersatz- und Neuinvestitionen. Demnach können Grossprojekte, wenn sie einen bestimmten gesetzlich definierten Umfang überschreiten, von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Die städtische Schuldenbremse wird im Rahmen der überwiesenen Motion 32, Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion, vom 10. Januar 2013: „Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“, in diesem Sinne überarbeitet. In dieser Hinsicht folgt der Stadtrat dem Postulat.

**Der Stadtrat nimmt das Postulat teilweise entgegen.**

Stadtrat von Luzern



---

<sup>5</sup> Vgl. B+A 35/2010 Seite 35, B+A 24/2011 Seite 51, B+A 28/2012 Seite 42.