

Antwort auf die Interpellation 167

Die Bevölkerung am guten Ergebnis der Stadt Luzern teilhaben lassen

Mirjam Fries und Andreas Felder namens der Mitte-Fraktion vom 7. März 2022
StB 316 vom 18. Mai 2022

Wurde anlässlich Ratssitzung vom 30. Juni 2022 beantwortet.

Ausgangslage

Die Jahresrechnung 2021 der Stadt Luzern schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 51,4 Mio. Franken ab. Die Steuererträge der natürlichen und juristischen Personen liegen um 55,9 Mio. Franken über dem Budget. Zwei Einzelfälle mit einem Mehrertrag von rund 37 Mio. Franken fallen markant ins Gewicht. Wie die Interpellantin und der Interpellant festhalten, ist dieses Ergebnis erfreulich. Trotzdem gebe es im Hinblick auf die steigenden Defizite in der Finanzplanung keinen Grund für eine Steuersenkung. Deshalb sei die Mitte-Fraktion davon überzeugt, dass die Bevölkerung mit einem Steuerrabatt von einer Zehntels-einheit an diesem guten Ergebnis teilhaben solle. Mit Verweis auf die Antwort des Regierungsrates vom 30. Oktober 2018 auf die Anfrage 561¹ über die finanzpolitische Steuerung der Gemeinden im Kanton Luzern stellen die Interpellantin und der Interpellant Fragen zu den Handlungsmöglichkeiten der Stadt in Bezug auf einen Steuerrabatt. Der Stadtrat beantwortet die Fragen wie folgt:

Zu 1.:

Wie interpretiert der Stadtrat die Antwort des Regierungsrates grundsätzlich für die Gemeinden im Kanton Luzern?

Unter HRM2 können keine rückwirkenden Steuerrabatte mehr gewährt werden. Früher wurden Budget und Steuerfuss in zwei einzelnen Abstimmungen beschlossen. Mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG; SRL Nr. 160) dürfen Budget und Steuerfuss nicht mehr unabhängig voneinander betrachtet werden. Dies ist wichtig, weil die zwei Elemente einen untrennbaren Zusammenhang haben: Mit dem Steuerfuss wird die grösste Einnahmequelle der Gemeinde gesteuert, der Steuerfuss bestimmt die Einnahmenseite des Budgets. Somit ist es unerlässlich, dass der Faktor Steuerfuss zusammen mit dem Budget beschlossen wird.

Der Regierungsrat hält in seiner Antwort auf die Anfrage 561 sinngemäss folgende Punkte fest:

- Ein nachträglicher Steuerrabatt darf nicht gewährt werden. Nachträglich bezieht sich hierbei auf das vergangene Jahr, in dem das Rechnungsergebnis (Ist) besser ausgefallen ist als budgetiert. Es darf nicht nachträglich ein Element des damaligen Budgetbeschlusses verändert werden.
- Auch im laufenden Rechnungsjahr kann der zugrunde liegende Budgetbeschluss nicht im Nachgang verändert werden.
- Es ist jedoch möglich, für das Budget des kommenden Jahres eine Steuerfussänderung vorzunehmen.

¹ Antwort auf die Anfrage A 561 (lu.ch).

Aus der Antwort auf Anfrage 561: «Hingegen können die Stimmberechtigten, das Gemeindeparlament oder der Gemeinderat an der Frühjahrsgemeindeversammlung oder in der Session an der die Jahresrechnung beraten wird, aufgrund eines guten Jahresergebnisses beantragen, dass im nächsten Budget mit einem tieferen Steuerfuss budgetiert werde und bei einem allfälligen Aufwandüberschuss das geäußerte Eigenkapital belastet wird. Falls es der Gemeinderat aus Kommunikationssicht für notwendig erachtet, von einem Steuerrabatt zu sprechen, ist dies zulässig. Der Beschluss über diesen Steuerfuss inklusive Budget wird dann wieder an der Herbstgemeindeversammlung oder an der Budgetsession diskutiert und beschlossen.»

Fazit daraus ist, dass für das kommende Budgetjahr eine Anpassung möglich ist, nicht jedoch eine nachträgliche Veränderung des Steuerfusses für das vergangene oder für das laufende Rechnungsjahr. Zu diesen Erläuterungen des Kantons gibt es aus Sicht des Stadtrates keinen Interpretationsspielraum.

Zu 2.:

Wie interpretiert der Stadtrat die Antwort des Regierungsrates in Bezug auf eine mögliche einmalige Senkung des Steuerfusses in der Stadt Luzern?

Die Antwort des Kantons lässt keinen Zweifel offen, dass ein Steuerrabatt ausschliesslich über eine Senkung des Steuerfusses für das Folgejahr zu erfolgen hat und ein anderweitiges Vorgehen zu einem aufsichtsrechtlich erheblichen Mangel führt. Unklar ist hingegen, ob es für die temporäre Reduktion des Steuerfusses eine oder zwei Volksabstimmungen braucht.

Eine befristete Senkung entspricht einer Steuerfussenkung für das kommende Budgetjahr (1,65 für 2023) mit anschliessender Rückkehr zum aktuell geltenden Steuerfuss (1,75 für 2024). In der Stadt Luzern unterliegt eine Veränderung des Steuerfusses dem obligatorischen Referendum (Art. 67 lit. a GO). In Gemeinden mit Gemeindeversammlung entfällt dieser Schritt. Während die Senkung des Steuerfusses beim Volk mehrheitsfähig sein dürfte, handelt es sich bei der Erhöhung des Steuerfusses erfahrungsgemäss um einen politischen und kommunikativen Kraftakt. In Anbetracht der defizitären Finanzplanung ist die Ablehnung der Wiedererhöhung des Steuerfusses ein grosses Risiko.

Es stellt sich dabei die Frage, ob diese zweimalige Veränderung des Steuerfusses mit einer einzigen Volksabstimmung beschlossen werden kann: in dem Sinne, dass die Fragestellung eindeutig als befristete Festlegung formuliert wird. Ausgangslage für den Steuerfuss im Folgejahr wäre dann «automatisch» wieder derjenige vor der einmaligen Reduktion (2024 = 2022 = 1,75).

Diese Frage wurde bei der kantonalen Finanzaufsicht über die Gemeinden zur Klärung eingereicht. Die Finanzaufsicht ist der Ansicht, dass der Beschluss über das Budget und den Steuerfuss immer nur für ein Jahr gelte. Dies ergebe sich aus § 13 FHGG, wonach die Stimmberechtigten das Budget mit dem Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres beschliessen. Die Aussicht auf die Rückkehr zum alten Steuerfuss im Folgejahr komme einer unzulässigen Vorwirkung gleich, weil der Steuerfuss erst zusammen mit dem Budget des entsprechenden Jahres festgelegt werden dürfe.

Der Stadtrat teilt die Haltung, dass der Steuerfuss jeweils zusammen mit dem Budget vom Grossen Stadtrat diskutiert und festgesetzt wird. Der Stadtrat erarbeitet den Budgetentwurf zuhanden des Parlaments. Dieser Entwurf hat die finanzrechtlichen Vorgaben zu erfüllen, insbesondere die Einhaltung des maximal zulässigen Budgetdefizits. Die wichtigsten Eckwerte für den Budgetierungsprozess, zu denen der Steuerfuss gehört, werden jeweils im März als sogenannte Budgetrichtlinien vom Stadtrat verabschiedet und der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates zur Kenntnis gebracht. Insofern hätte die Rückkehr zum Steuerfuss des Vorjahres (1,75) lediglich Vorwirkung auf die Planungsgrundlage, d. h. den Budgetentwurf: Die verbindliche Festsetzung erfolgt wie immer erst zusammen mit der Festsetzung des Budgets im Grossen Stadtrat. Dieser ist jedes Jahr frei, den Steuerfuss anzupassen. Die Volksabstimmung über die «temporäre Reduktion» des Steuerfusses hätte folglich keine formelle Vorwirkung auf die Höhe des Steuerfusses im Folgejahr, sondern lediglich auf die Planungsgrundlage zur Erarbeitung des Budgetentwurfs.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Frage, ob es für eine temporäre Reduktion des Steuerfusses («Steuerrabatt») eine oder zwei Volksabstimmungen braucht, rechtlich umstritten ist. Allenfalls müsste auf dem Rechtsweg Klärung geschaffen werden.

Zu 3.:

Falls das Parlament der Stadt Luzern eine einmalige Reduktion des Steuerfusses beantragen möchte: Wie muss der Prozess konkret ablaufen?

Basierend auf der Annahme, dass für die befristete Reduktion des Steuerfusses eine einzige Volksabstimmung genügt, kann das Parlament für das Budget 2023 eine einmalige Steuerfussenkung für das Jahr 2023 beantragen und beschliessen. Aufgrund dieses Beschlusses ist anschliessend eine Volksabstimmung durchzuführen. Damit der Volksentscheid rechtzeitig vor Beginn des Budgetjahres vorliegt, ist die Volksabstimmung spätestens im Dezember durchzuführen. Damit kann ein budgetloser Zustand Anfang 2023 vermieden werden.

Die einzelnen Prozessschritte wären wie folgt zu planen:

- August 2022: Verabschiedung Bericht und Antrag (B+A) Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 (AFP) inkl. Budgetentwurf 2023 durch den Stadtrat. Der Budgetentwurf 2023 des Stadtrates wird voraussichtlich keine Senkung des Steuerfusses vorsehen, weil sonst die finanzrechtlichen Vorgaben (maximales Budget-defizit) verletzt würden.
- September: Behandlung B+A AFP in den Kommissionen, Antrag Geschäftsprüfungskommission (GPK) auf einmalige Steuersenkung;
- Oktober: Beratung B+A AFP im Grossen Stadtrat, Beschluss über vorübergehend reduzierten Steuerfuss (1,65);
- November: Verabschiedung Abstimmungsunterlagen durch Stadtrat, Versand an Stimmberechtigte;
- Dezember: Volksabstimmung;
- März 2023: Budgetrichtlinien mit «unverändertem» Steuerfuss 1,75.

Aktuell ist der zeitliche Fahrplan für den B+A Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 inkl. Budgetentwurf 2023 einen Monat später als oben dargestellt geplant, da keine Volksabstimmung vorgesehen ist.

Sollte aufgrund einer allfälligen Stimmrechtsbeschwerde eine zweite Volksabstimmung für die Rückkehr zum bisherigen Steuerfuss von 1,75 im Jahr 2024 nötig sein, würde der Terminplan für das Budget 2024 ebenfalls dahingehend angepasst, dass die Abstimmung im Dezember 2023 stattfinden könnte.

Zu 4.:

Wie beurteilt der Stadtrat eine solche einmalige Reduktion des Steuerfusses?

Eine einmalige Reduktion des Steuerfusses ist technisch möglich (mit ein oder zwei Volksabstimmungen zum Budgetbeschluss). Es besteht ein rechtliches Risiko, die einmalige Reduktion des Steuerfusses mit nur einer Volksabstimmung zu beschliessen. Aus finanzpolitischen Gründen und im Hinblick auf die bevorstehenden Herausforderungen lehnt der Stadtrat einen Steuerrabatt ab.

Für den Stadtrat ist eine verlässliche Finanzpolitik wichtig, namentlich die Vermeidung eines budgetlosen Zustands. Der Stadtrat will auch vermeiden, dass beim Scheitern der Budgetfestsetzung der Regierungsrat den Steuerfuss der Stadt Luzern festsetzen muss, wie dies in den vergangenen Jahren in Emmen oder Kriens der Fall war.

Kommt dazu, dass bei einer Ablehnung einer allfälligen Steuerfusserhöhung in Zukunft wichtige Mittel fehlen, um die strategischen Herausforderungen und Investitionen prästieren zu können. Da die Finanzplanung für die kommenden Jahre negative Ergebnisse aufweist, müssten einschneidende Sparmassnahmen auf der Leistungsebene erfolgen, um die finanzrechtlichen Vorgaben einhalten zu können. Dies

wäre zwar grundsätzlich denkbar, widerspricht jedoch klar den strategischen Zielsetzungen des aktuellen Legislaturprogramms 2022–2025.

Ausserdem ist zu beachten, dass der Kanton Luzern aufgrund seiner guten Ergebnisse und Aussichten plant, den Steuerfuss auf das Jahr 2023 zu senken. Damit kommen auch die städtischen Steuerzahlenden in den Genuss einer Steuersenkung auf kantonaler Ebene.

Weiter ist festzuhalten, dass der städtische Steuerfuss bereits im Rahmen der Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) ab dem Jahr 2020 von 1,85 auf 1,75 Einheiten gesenkt wurde (Steuerfussabtausch).

In einer Gesamtabwägung kommt der Stadtrat zum Ergebnis, dass der Steuerfuss konstant gehalten und der Ertragsüberschuss für die anstehenden Herausforderungen verwendet werden soll.

Zu 5.:

Gibt es andere Möglichkeiten, die Bevölkerung von den ausserordentlich guten Ergebnissen profitieren zu lassen?

Ja, es gibt andere Möglichkeiten. Die erste Möglichkeit umfasst das Schaffen von Mehrwerten für die Bevölkerung dank der geplanten Investitionen. Diese müssten weniger stark priorisiert werden und könnten früher erfolgen. Insbesondere zu erwähnen sind dabei Sanierungen und Ausbauten von Schulraum, Investitionen zur Umsetzung der Klima- und Energiestrategie oder Aufwertungen im öffentlichen Raum. Die zweite Möglichkeit betrifft die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der städtischen Leistungen und Standards innerhalb der gesetzten Rahmenbedingungen.

Eine verlässliche städtische Steuerpolitik stellt für Bevölkerung und Unternehmen neben dem Leistungsangebot ein wichtiges Merkmal für die Standortattraktivität dar.

Ausserdem sei darauf hingewiesen, dass mit der Legislaturplanung 2022–2025 die finanzpolitischen Vorgaben gelockert wurden und das Legislaturziel Z1.7 eine Reduktion des Nettovermögens zulässt. Zudem wurde per 1. Januar 2021 Art. 6 des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1) geändert und das maximal zulässige Budgetdefizit verdoppelt. Eine weitere Anpassung der städtischen Schuldenbremse wird im Rahmen der Umsetzung der teilweise überwiesenen Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit», geprüft. Diese Anpassungen werden ermöglichen, dass künftig Gewinne aus Vorjahren verwendet werden können, ohne dass unmittelbar eine Steuererhöhung beantragt werden muss.