

Bericht und Antrag 18 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Teilrevision der Gemeindeordnung und Anpassung der Schuldenbremse

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 241 vom 26. April 2023**

Teilrevision Gemeindeordnung vom Grossen Stadtrat mit 8 Änderungen beschlossen am 28. September 2023. Anpassung Schuldenbremse vom Grossen Stadtrat mit drei Änderungen beschlossen am 21. März 2024.

Teilrevision Gemeindeordnung von den Stimmberechtigten angenommen am 21. Januar 2024.

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

Politische Aufträge

Motion 4 «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied» ([Link](#))

Motion 68 «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit» ([Link](#))

In Kürze

Bei der Führung des Finanzhaushalts sind alle Organe des Staates – Stimmbevölkerung, Parlament und Regierung – involviert. Deshalb ist die Abgrenzung und Regelung der Kompetenzen der einzelnen Organe in der Gemeindeordnung von zentraler Bedeutung. In diesem Bericht und Antrag werden einerseits eine Anpassung der Kompetenzordnung in der Gemeindeordnung (1. Teil) und andererseits als inhaltliches Element des Finanzhaushalts die Anpassung der Schuldenbremse (2. Teil) zusammengefasst.

Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern ist ihre Verfassung. Sie ist Ausdruck ihres Selbstverständnisses und enthält die Grundzüge ihrer Organisation. Die Stadt Luzern ist bei der Gestaltung der Organisation weitgehend souverän, denn es ist Teil der von der Kantonsverfassung garantierten Gemeindeautonomie sich, selber organisieren zu können.

Einschränkungen in der Organisationsfreiheit ergeben sich im höherrangigen Recht durch das kantonale Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150 [Link](#)) und das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160 [Link](#)). Die Revision des Gemeindegesetzes und der Erlass des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (in Kraft seit 1. Januar 2018) gab den Gemeinden eine Neuordnung ihrer Finanzkompetenzen vor. Vom kantonalen Recht werden Steuerungsinstrumente des Finanzhaushalts und Grundsätze zu den Ausgaben vorgegeben. Es hat sich gezeigt, dass die Teilrevision der Gemeindeordnung zur Einführung von HRM2 (B+A 17 vom 5. Juli 2017: «Einführung HRM2. Neue Führungsinstrumente; Revision Finanzhaushaltsrecht» [Link](#)) den Aspekt der Ausgaben noch zu wenig beachtete. Die Regelungen zum Finanzhaushalt und die Finanzkompetenzen sind deshalb zu revidieren, damit eine klare, eindeutige Kompetenzabgrenzung besteht. Gleichzeitig sind die Finanzkompetenzen des Stadtrates und des Grossen Stadtrates zu erhöhen, um die Handlungsfähigkeit insbesondere in Krisensituation zu erweitern. Der Stadtrat soll neu freibestimmbare Ausgaben bis zu einer Höhe von 2 Mio. Franken in eigener Kompetenz bewilligen können. Die Limite für das obligatorische Finanzreferendum soll von 15 Mio. Franken auf 20 Mio. Franken erhöht werden.

Die Anpassung der Bestimmungen zur finanziellen Steuerung wurde durch die Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit», angestossen. Diese wurde am 25. November 2021 teilweise überwiesen. Da sich die entsprechenden Bestimmungen bisher bewährt haben, werden sie im Grundsatz beibehalten. Neu soll jedoch – abhängig von der Höhe des Nettovermögens – eine differenzierte Beurteilung ermöglicht werden durch abgestufte Massnahmen bei Über- oder Unterschreitung eines definierten Zielbands. Dazu gehören eine erneute Erhöhung des maximal zulässigen Budgetdefizits sowie eine Ergänzung zum Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von fünf Jahren. Diese Anpassungen ermöglichen in Zukunft, Gewinne der Vorjahre verwenden zu können, und dadurch höhere Investitionen zu tätigen. Damit können die Stärken der bisherigen finanzrechtlichen Regelungen

mit der Erweiterung des finanziellen Spielraums kombiniert werden, ohne dass die Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik bzw. eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts aus den Augen verloren werden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Teil 1 Teilrevision der Gemeindeordnung	7
1 Ausgangslage	7
1.1 Gemeindeordnung	7
1.1.1 Was ist die Gemeindeordnung?	7
1.1.2 Was gehört in die Gemeindeordnung (Normstufe)?	7
1.1.3 Was sind die Funktionen der Gemeindeordnung?	7
1.1.4 Was sind die Vorgaben der Kantonsverfassung für die Gemeindeordnung?	8
1.1.5 Was sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Kantons (GG und FHGG)?	8
1.1.6 Kantonale Vorgaben zum Beteiligungs- und Beitragsmanagement im Besonderen	10
1.1.7 Rechtstechnische Grundfragen zur Ausgestaltung der Gemeindeordnung	10
1.2 Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999	10
1.2.1 Systematik der Gemeindeordnung vom 7. Februar 1999	10
1.2.2 Die Regelung der Finanzkompetenzen	11
1.2.3 Teilrevision im Zusammenhang mit der Auslagerung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen HAS	11
1.2.4 Teilrevisionen zur Umsetzung von HRM2 und der Bodenschutzinitiative	12
1.3 Exkurs öffentliche Aufgaben – Verwaltungsvermögen – Entwidmung	13
2 Zielsetzungen und Revisionsbedarf	14
2.1 Ziele der Revision	14
2.2 Anpassungsbedarf	14
2.2.1 Trennung von Ausgaben und Mittelbewirtschaftung	14
2.2.2 Einheitliche Regelung von Ausgaben	15
2.2.3 Eigenständige Regelung der Mittelbewirtschaftung	15
2.2.4 Separate Regelung der Grundstücksgeschäfte als Mittelbewirtschaftung und der Grundstücksgeschäfte im Verwaltungsvermögen	16
2.2.5 Beteiligungsgeschäfte (Erwerb und Verkauf von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen)	16
2.2.6 Erhöhung der Ausgabenkompetenzen	18
2.3 Abgrenzung	18
3 Vorgehen	19
4 Wichtigste Neuregelungen	19
4.1 Generelle, einheitliche Ausgabenkompetenz	19
4.2 Anlagebefugnisse	19
4.3 Grundstücksgeschäfte	20
4.3.1 Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen	20
4.3.2 Grundstücksgeschäfte im Verwaltungsvermögen	21
4.4 Beteiligungsgeschäfte	21

4.5	Erweiterung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken	23
4.6	Weitere Änderungen	23
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	24
5.1	Erläuterungen zu den Änderungen der Gemeindeordnung	24
5.1.1	Redaktionelle Anpassungen und Umsetzung Motion 4 Art. 14, 19, 33 und 46	24
5.1.2	Finanzhaushalt Art. 58–66	24
5.1.3	Finanzkompetenzen Art. 67–70	25
5.2	Erläuterungen zu den Änderungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken	27
6	Auswirkungen	27
6.1	Finanzielle Auswirkungen	27
6.2	Auswirkungen auf Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft	27
	Teil 2 Anpassung der Schuldenbremse	30
7	Ausgangslage	30
7.1	Parlamentarischer Auftrag	30
7.2	Überprüfung der finanziellen Grundsätze im Rahmen des Projekts «ELAN 22–25»	31
7.3	Finanzrechtliche Bestimmungen, städtische Schuldenbremse und finanzielle Entwicklungen	32
7.4	Überblick über die verschiedenen Finanzebenen	33
7.5	Überblick kantonale und städtische Vorgaben und Kennzahlen	34
7.5.1	Vorgaben Erfolgsrechnung	34
7.5.2	Vorgaben Investitionsrechnung inkl. Finanzierungsrechnung	35
7.5.3	Vorgaben Bilanz	36
8	Strategiebezug und Umsetzung von Vorgaben	37
9	Ziele einer Anpassung	37
10	Varianten und Beurteilung	38
10.1	Statistisches Ausgleichskonto	38
10.2	Ausnahmeregelung für Grossprojekte	39
10.3	Verzicht auf jährliche Vorgaben	41
10.4	Zielband Nettovermögen	42
10.5	Status quo (keine Anpassung)	44

11	Lösungsvorschlag/Anpassung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern sRSL 9.1.1.1.1	45
11.1	Einführung Zielband Nettovermögen	45
11.2	Differenzierung des maximal zulässigen Defizits	45
12	Antrag (Teil 1 und Teil 2)	47

Anhang

1	Synopse	
---	---------	--

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Teil 1 Teilrevision der Gemeindeordnung

1 Ausgangslage

1.1 Gemeindeordnung

1.1.1 Was ist die Gemeindeordnung?

Die Gemeindeordnung ist die Verfassung der Gemeinde. Die Verfassung ist die rechtliche Grundordnung und umfasst die obersten Rechtsnormen eines Gemeinwesens. Sie definiert und regelt die Rechte und Pflichten der Gemeindeorgane, der Stimmberechtigten, des Gemeindeparlaments und des Gemeinderates. Weiter enthält sie die weitere Grundorganisation der Gemeinde.

1.1.2 Was gehört in die Gemeindeordnung (Normstufe)?

Die Gemeindeordnung steht auf der obersten Stufe der verschiedenen Erlassformen (Verfassung, Gesetze, Verordnungen). Mit der Aufnahme einer Regelung in die Verfassung ist eine höhere formelle Geltungskraft verbunden, als wenn die Regelung in einem Gesetz enthalten ist. Die Änderung der Gemeindeordnung bedarf eines qualifizierten Verfahrens: Für jede Verfassungsänderung ist eine Volksabstimmung nötig. Diese herausgehobene rechtliche Stellung der Verfassung bringt es mit sich, dass in der Verfassung nur Grundlegendes und Wichtiges geordnet wird. Was wichtig ist, lässt sich allerdings nicht allgemeingültig festlegen und hängt insbesondere von den politischen Gegebenheiten ab.

Auf jeden Fall hat die Verfassung die Grundordnung zu bilden. Nur als solche Grundordnung kann die Verfassung dauerhaft sein und den Konsens verkörpern, auf dem die weitere politische Ausgestaltung der kommunalen Rechtsordnung verlässlich aufbauen kann.

1.1.3 Was sind die Funktionen der Gemeindeordnung?

Einer Verfassung kommen unterschiedliche Funktionen zu:

Organisation	Verfassungsbestimmung über die politischen Rechte, über die Behördenorganisation (Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben, Beziehungen)
Ordnung	Die Verfassung bildet die rechtliche Grundordnung; sie lenkt und prägt den politischen Prozess und das Rechtsleben.
Machtbegrenzung	Die Verfassung beschränkt die staatliche Macht, einerseits durch die Gewährleistung von Rechten und andererseits durch geeignete Macht- und Kompetenzverteilung.
Integration	Der im Verfassungstext ausgedrückte Grundkonsens fördert den Zusammenhalt der Bevölkerung und dient der Identifizierung der Bürgerinnen und Bürger, der Einwohnerinnen und Einwohner mit dem Gemeinwesen.
Orientierung	Die Verfassung macht die rechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens sichtbar; sie soll die Gemeinde verständlich darstellen und ihr Handeln voraussehbar machen.

1.1.4 Was sind die Vorgaben der Kantonsverfassung für die Gemeindeordnung?

Die Verfassung des Kantons Luzern bildet den verfassungsrechtlichen Gesamtrahmen, in den sich das kommunale Verfassungsrecht einzupassen hat. Die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) enthält Bestimmungen über die Autonomie, die Aufgaben und die Organisation der Gemeinden (§§ 66–68). Autonomiebereiche ergeben sich aus den selbst gewählten Gemeindeaufgaben wie aus den Aufgaben, die der Kanton den Gemeinden überträgt. Der Umfang der Autonomie ist im Einzelnen vielschichtig – Organisation, Aufgaben, Finanzen – und in den verschiedenen Bereichen des staatlichen Handelns unterschiedlich. Deshalb muss er in der kantonalen Gesetzgebung exakt umschrieben werden. Aus der gesetzlichen Regelung des kommunalen Handlungsspielraums ergibt sich die Verantwortung der Gemeinden. Nach der Verfassungsvorschrift hat der Kanton den Gemeinden einen möglichst grossen Spielraum zu belassen. Die staatliche Tätigkeit soll insgesamt flexibel über Gesetzesregelungen gesteuert werden. Dass eine Gemeinde ihre eigene Organisation festlegt, ihre Finanzen verwaltet und ihre Interessen nach aussen vertritt, ergibt sich unmittelbar aus ihrer körperschaftlichen Organisation.

§ 70 Abs. 1 KV verpflichtet die Gemeinden zu einer demokratischen Organisation. Damit ist zur Hauptsache gemeint, dass sowohl die rechtliche Grundordnung der Gemeinde – die Gemeindeordnung – wie auch die Legitimation der Mitglieder der kommunalen Regierung auf den Volkswillen zurückgeführt sein müssen. Heute ist dies im Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) vorgeschrieben (§§ 10 und 13 GG). Die Finanzordnung der Kantonsverfassung erfasst den Kanton und die Gemeinden, da ihre Finanzhaushalte über die Aufgaben- und Einnahmenezuteilung miteinander verflochten sind. Zum Finanzrecht gehören auch die Regeln über die Volksrechte beim Finanzreferendum und über die Finanzkompetenzen der Behörden.

Demokratische und rechtsstaatliche Mindestanforderungen:

Die Gemeindeordnung hat demokratischen und rechtsstaatlichen Mindestanforderungen zu genügen.

Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- demokratische Führung der Gemeinde;
- rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe;
- gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes.

Die Aufbauorganisation der Gemeinde muss so ausgestaltet sein, dass die Entscheidzuständigkeiten in einem Rechtssatz klar und nachvollziehbar geregelt sind.

1.1.5 Was sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Kantons (GG und FHGG)?

Mit der Gemeindereform 2000+ wurde die Gemeindeautonomie im Kanton Luzern erweitert. Der zentralistische Aufbau im Kanton Luzern wurde korrigiert, und die Gemeinden erhielten mehr Gewicht; ihre Aufgaben, Kompetenzen und ihre Verantwortung wurden erweitert. Dieses Steuerungsmodell der Gemeinden beinhaltet, dass die Gemeindeversammlung von Einzelentscheidungen entlastet und die strategische Steuerungs- und Kontrolltätigkeit der Gemeindeversammlung gestärkt wurden.

Projekt «stark.lu» – Einführung HRM2 auf kommunaler Ebene

Mit dem Projekt «stark.lu» wurde ein Projekt über die Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene lanciert. Mit der Reform wurden zukunftsgerichtete Rahmenbedingungen geschaffen, damit die Gemeinden den gestiegenen Anforderungen weiterhin gerecht werden können. Es wurden neue Führungsinstrumente eingeführt, die auf Bedürfnisse von grossen und kleinen Gemeinden anpassbar sowie miliz- und führungstauglich sind. Im Rahmen dieses Projekts wurde die neuen Rechnungsführungsmethodik HRM2 eingeführt und das Kreditrecht (Budgetkredit und Ausgaben) angepasst.

Das Projekt «stark.lu» mündete im Erlass des kantonalen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG, SRL Nr. 160) und in der Revision des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150). Dabei wurden die Bestimmungen zum Finanzhaushalt der Gemeinden im FHGG zusammengefasst und im Gemeindegesetz gestrichen. Ein Ziel der Revision war, das Ausgabenrecht übersichtlicher zu gestalten. Im alten waren Bestimmungen zur finanziellen Steuerung und Mittelplanung (Voranschlags- und Nachtragskredit) mit Bestimmungen zur Bewilligung einzelner Ausgaben (Sonder- und Zusatzkredite) vermischt. Dies wurde korrigiert.

Die Haushaltsführung entzieht sich einer eindeutigen Zuordnung als Aufgabe einer Staatsgewalt. Entsprechend beinhaltet das FHGG Aufgaben und Kompetenzen beider Staatsgewalten, der Legislative (Stimmberechtigte/Parlament) und der Exekutive (Gemeinderat/Verwaltung; vgl. § 3 FHGG). Dieses Zusammenspiel von verschiedenen Staatsorganen erfordert eine klare Abgrenzung und Zuordnung der einzelnen Schritte der Haushaltsführung.

Budget- und Nachtragskredite

Die Legislative (Stimmberechtigte/Gemeindeparlament) beschliesst das Budget (§ 10 FHGG, Teil der Steuerung der Finanzen). Der Budgetbeschluss des Parlaments ist referendumsfähig. Budgetkredite dürfen nicht überschritten werden (§ 12 Abs. 1 FHGG). Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraus. Besteht für eine Ausgabe kein ausreichender Budgetkredit, ist wiederum ein Entscheid der Legislative notwendig (Nachtragskredit, § 14 FHGG); Budget- und Nachtragskrediten gleichgestellt sind bewilligte Kreditüberschreitungen und Kreditübertragungen (§ 33 Abs. 3 FHGG).

Ausgabenbewilligung

Funktional bildet die Bewilligung von Ausgaben eine Aufgabe der Exekutive bzw. der Verwaltung. Ein Grossteil der Ausgabenbeschlüsse geht daher von Verwaltungsbehörden aus. Die Bewilligung gewisser freibestimmbarer Ausgaben wird indessen von einem Beschluss des Parlaments oder der Stimmberechtigten abhängig gemacht (Sonderkredite). Das Finanzreferendum soll den Bürgerinnen und Bürgern bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, für die sie als Steuerzahlende aufzukommen haben, die Möglichkeit einer Mitsprache einräumen. Dies ist die staatspolitische Funktion des Finanzreferendums auf kantonaler und kommunaler Ebene.

Gemäss FHGG haben die Gemeinden die Ausgabenbefugnisse der Stimmberechtigten und des Gemeindeparlaments sowie des Gemeinderats in einem rechtsetzenden Erlass festzulegen (§ 34 Abs. 1). Unter HRM1 war im damals geltenden Gemeindegesetz für Sonderkredite noch die Limite vom «Ertrag einer Zehnteileinheit der Gemeindesteuern» vorgesehen (§ 83 Abs. 1a aGG), wobei die Gemeinden diesen Ansatz in einem rechtsetzenden Erlass ändern konnten. Im FHGG wird zudem abschliessend definiert, wie sich die Ausgabenhöhe berechnet, und was als Ausgabe zu qualifizieren ist. Zur Konkretisierung des FHGG wurde die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV; SRL Nr. 161) erlassen. Weitere Anwendungsanweisungen finden sich im Handbuch zum FHGG. Als Ausgabe sind auch Eventualverpflichtungen sowie der Kauf von Grundstücken im Verwaltungsvermögen zu qualifizieren.

System FHGG Zuordnung von Aufgaben der Haushaltsführung an Legislative

- Budgethoheit (Steuerung der Finanzen)
- Steuerfuss (Einnahmenseite des Budgets)
- Finanzreferendum für freibestimmbare Ausgaben oberhalb einer Schwellengrösse (Ausgaben in einer Höhe, dass sie einen Einfluss auf die Steuerbelastung haben können [Sonderkredite])

Abgrenzung zu Anlagen (Mittelbewirtschaftung)

Mit der klaren und eindeutigen Definition des Begriffs der Ausgabe «Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe» (§ 32 Abs. 1 FHGG) erfolgt auch die Unterscheidung von den Anlagen. Anlagen verfolgen den Zweck, vorhandenes Finanzvermögen umzuschichten, es in eine andere wirtschaftliche Form zu verwandeln, um seinen Wert zu erhalten sowie seinen Ertrag zu sichern. Die Unterscheidung zwischen Ausgaben und Anlagen ist auf die Einteilung staatlicher Vermögenswerte in Verwaltungs- und Finanzvermögen zurückzuführen. Verwaltungsvermögen dient dem Staat unmittelbar zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben. Hingegen umfasst Finanzvermögen diejenigen Vermögenswerte, welche nur mittelbar durch ihren Ertrag oder Vermögenswert zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen. Finanzvermögen kann veräussert werden, ohne dass hiervon die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe berührt wäre. Die Verfügung über Vermögenswerte des Finanzvermögens untersteht nicht dem Finanzreferendum. Über Grundstücke im Finanzvermögen kann somit grundsätzlich die Exekutive verfügen; die Gemeindeordnung kann Einschränkungen vorsehen.

Beispiel: Der Kauf einer Liegenschaft zu Ertragszwecken stellt keine Ausgabe dar und untersteht nicht dem Finanzreferendum. Wird die Liegenschaft dann als Gerichtsgebäude ausgebaut, wird sie einer öffentlichen Aufgabe gewidmet und stellt damit keine frei realisierbare Vermögensanlage mehr dar. Dies bewirkt eine Ausgabe, die dem Finanzreferendum unterliegt (siehe BGE 123 I 78).

Anpassung des Gemeinderechts an das FHGG

Das FHGG und die Änderungen des Gemeindegesetzes sind per 1. Januar 2018 in Kraft getreten (erstmalige Anwendung für das Rechnungsjahr 2019 und die vorgängige Budgetierung). Die Gemeinden hatten gemäss § 69 FHGG ihre Gemeindeordnung und, soweit notwendig, das übrige Gemeinderecht an die Vorgaben des FHGG anzupassen (vgl. B+A 17 vom 5. Juli 2017: «Einführung HRM2. Neue Führungsinstrumente; Revision Finanzhaushaltsrecht»). Sofern nach diesem Zeitpunkt Widersprüche bestehen, geht gemäss Kollisionsregel das übergeordnete kantonale Recht (FHGG) dem kommunalen (Gemeindeordnung) vor.

1.1.6 Kantonale Vorgaben zum Beteiligungs- und Beitragsmanagement im Besonderen

Zum Projekt stark.lu gehörte auch die Neuregelung des Beteiligungs- und Beitragsmanagements. Sie ist unter dem Titel 2.7 Steuerung von Organisationen mit kommunaler Beteiligung und 2.8 Beitragscontrolling in das FHGG eingeflossen (§ 26–31 FHGG). Die zunehmende Komplexität der kommunalen Aufgaben führte zu einer vermehrten Zusammenarbeit von Gemeinden und zu Auslagerungen von Aufgaben. Mit dem Beteiligungsmanagement wurden die Instrumente Beteiligungsstrategie (Planung) und Beteiligungsspiegel (Berichterstattung) eingeführt. Beim Beitragsmanagement sind Leistungsvereinbarungen nötig. Dies gewährleistet einen Controllingkreislauf, welcher der zunehmenden Bedeutung von Beteiligungen und der Übertragung der Erfüllung von Aufgaben an Dritte Rechnung trägt. Die Instrumente gewährleisten, dass eine politische Einflussnahme bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben erhalten bleibt. Das Beteiligungsmanagement bezieht sich auf Beteiligungen im Verwaltungsvermögen.

Die demokratischen Mitwirkungsrechte bei der Gründung von oder Beteiligung an einer juristischen Person wie auch die inhaltlichen Rahmenbedingungen bei einer Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe sind nach wie vor im Gemeindegesetz geregelt (§ 10 und 13 sowie § 44 ff.).

1.1.7 Rechtstechnische Grundfragen zur Ausgestaltung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung kann auf sehr unterschiedliche Weise ausgestaltet werden. Zwingende Kompetenzzuweisungen ergeben sich bereits aus dem kantonalen Recht (Steuerungsinstrumente des FHGG). Trotzdem ist es sinnvoll, die Vorschriften im Sinn einer klaren Lesbarkeit auch in der Gemeindeordnung zu wiederholen (vgl. VLG-Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung). Andernfalls würde die Gemeindeordnung lediglich als Torso erscheinen, der zwar sehr kurz, aber aus sich heraus nicht verständlich wäre.

Die Gemeindeordnung als Verfassung der Gemeinde soll die wichtigsten Regelungen enthalten und aus sich selbst heraus verständlich sein.

1.2 Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999

Die aktuelle Gemeindeordnung der Stadt Luzern (GO; sRSL 0.1.1.1.1 [\[Link\]](#)) ist aus der Totalrevision der Gemeindeordnung von 1971 im Zuge der Zusammenlegung von Bürgergemeinde und Einwohnergemeinde im Jahr 1999 entstanden. Sie trat am 1. September 2000 in Kraft und wurde seither in mehreren Teilrevisionen ergänzt und angepasst (vgl. Tabelle der Änderungen der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999).

1.2.1 Systematik der Gemeindeordnung vom 7. Februar 1999

Die Gemeindeordnung ist wie folgt aufgebaut: Nach Allgemeinen Bestimmungen (I.) folgen die Volksrechte (II.), der Grosse Stadtrat (III.), der Stadtrat (IV.), Volksschule (V.), das Stadtbürgerrecht (V.^{bis}), die

Stadtverwaltung (VI.), die Ombudsstelle (VI.^{bis}), Gemeinsame Bestimmungen (VII.), Finanzhaushalt (VIII.), Finanzkompetenzen (IX.) und Übergangs- und Schlussbestimmungen (X.).

Die Grundsätze des Referendums werden im Abschnitt der Volksrechte geregelt (II. Volksrechte / c. Referendum), wobei für Volksrechte im finanziellen Bereich auf die Bestimmungen im Abschnitt Finanzkompetenzen (Art. 67 und 68) verwiesen wird. Die Regelung des Referendums (Art. 12 und 13) enthält auch die zwingenden Vorgaben des Gemeindegesetzes, sodass aus der Gemeindeordnung ein abschliessendes Bild der Volksrechte der Bürgerinnen und Bürger der Stadt Luzern hervorgeht. Daran ist festzuhalten. Der Grosse Stadtrat hat das Recht, Geschäfte, die grundsätzlich in seiner abschliessenden Zuständigkeit liegen, dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dies bezieht sich auch auf Finanzgeschäfte.

1.2.2 Die Regelung der Finanzkompetenzen

Die Kompetenzregelung der Organe ist wie folgt aufgebaut:

Die einzelnen Finanzkompetenzen – Ausgaben, Mittelbewirtschaftung, weitere Finanzkompetenzen – werden für alle Organe separat festgelegt: Angefangen wird beim Volk, obligatorisches Referendum (Art. 67), dann das «Veto-Recht» des Volkes, das fakultative Referendum (Art. 68), anschliessend das Parlament (Art. 69) und schliesslich die Finanzkompetenzen des Stadtrates (Art. 70). Wird ein Sachverhalt nur beim Parlament und nicht beim fakultativen oder obligatorischen Referendum geregelt, bedeutet dies eine abschliessende Kompetenz dieses Organs. Diese Systematik hat sich bewährt und ist beizubehalten.

1.2.3 Teilrevision im Zusammenhang mit der Auslagerung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen HAS

Im Hinblick auf die Auslagerung der Dienstabteilung Heime und Alterssiedlungen (HAS) in eine gemeinnützige Aktiengesellschaft wurde gestützt auf einen parlamentarischen Vorstoss¹ die Gemeindeordnung hinsichtlich der Beteiligungsgeschäfte angepasst (Art. 69 lit. e Ziff. 11 und Art. 68 lit. d Ziff. 9 GO, B+A 34 vom 18. Dezember 2013: «Mitsprache der Stimmberechtigten beim Verkauf von Beteiligungen. Änderung der Gemeindeordnung» [\[Link\]](#)). Die Motion bezweckte, dass die Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften dem fakultativen Referendum unterstellt wird, sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen sind. Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wollte man das fakultative Referendum weiter ausdehnen, sodass auch der Verkauf von Aktien von anderen strategisch wichtigen Unternehmen dem fakultativen Referendum unterliegt. Künftige Aufgaben und neue Organisationen sollten auch umfasst werden.²

¹ Dringliche Motion 123, Christian Hochstrasser und Ali R. Celik namens der G/JG-Fraktion vom 17. Oktober 2013: «Aktienverkäufe von mehr als 10 % resp. bei Verlust der Mehrheitsbeteiligung dem fakultativen Referendum unterstellen».

² Abstimmungsbroschüre Erläuterungen zur städtischen Volksabstimmung vom 18. Mai 2014, S. 24.

Dies führte zu folgendem Wortlaut:

Art. 68 fakultatives Referendum

d. Beteiligungsgeschäfte

Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 11 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Vonselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:

- eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder
- bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;

Die Stimmberechtigten haben die Änderung der Gemeindeordnung am 18. Mai 2014, gleichzeitig mit dem Beschluss über die Schaffung einer gemeinnützigen Aktiengesellschaft für die Heime und Alterssiedlungen der Stadt Luzern, angenommen.

1.2.4 Teilrevisionen zur Umsetzung von HRM2 und der Bodenschutzinitiative

Im Jahr 2017 erfolgten unabhängig voneinander kurz nacheinander zwei Teilrevisionen der Gemeindeordnung:

- Mit B+A 13 vom 3. Mai 2017: «Bodeninitiative – Boden behalten, Luzern gestalten! Initiative; Verzicht auf Landerwerbsfonds und Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken als Gegenvorschlag» ([Link](#)) wurde der Gegenvorschlag zur Bodenschutzinitiative beschlossen und das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken erlassen. Die Änderungen der Gemeindeordnung sind mit der Annahme durch die Stimmberechtigten am 24. September 2017 in Kraft getreten. Die Bodenschutzinitiative verlangte die Einführung des Grundsatzes, dass die Stadt Grundstücke nicht mehr veräussert, sondern nur noch im Baurecht Dritten zur Nutzung überlässt. Weiter wurde die Schaffung eines Landerwerbsfonds gefordert. Mit dem Gegenvorschlag des Stadtrates wurden die Anliegen der Initiative weitgehend aufgenommen, ohne jedoch einen Landerwerbsfonds zu bilden. Die Änderungen der Gemeindeordnung wie auch der Erlass des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken traten mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.
- Mit B+A 17 vom 5. Juli 2017: «Einführung HRM2. Neue Führungsinstrumente; Revision Finanzhaushaltsrecht» ([Link](#)) erfolgte mit der Einführung HRM2 die Implementierung der neuen Führungsinstrumente. Diese Änderungen wurden an der Abstimmung vom 26. November 2017 von den Stimmberechtigten angenommen und traten – soweit sie sich auf die Finanzplanung bezogen – gleichzeitig mit dem FHGG per 1. Januar 2018 (Instrumente Gemeindestrategie, Legislaturprogramm und AFP) in Kraft. Die übrigen Änderungen (Ausgabenrecht/Finanzkompetenzen) traten per 1. Januar 2019 in Kraft.
- Mit B+A 35 vom 19. Dezember 2018: «Revision Beteiligungsmanagement» ([Link](#)) hat die Stadt Luzern die kantonalen Vorgaben des FHGG zum Beteiligungsmanagement konkretisiert und umgesetzt. Damit wurde die politische Einflussnahme optimiert, die Kompetenzordnung geklärt, die Transparenz und die Oberaufsicht optimiert und die strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios sowie das operative Beteiligungsmanagement verbessert. Das Reglement über das Beteiligungsmanagement trat am 1. Juni 2019 in Kraft.
- Mit B+A 15 vom 17. April 2019: «Bilanzanpassungsbericht der Stadt Luzern. Bericht zur Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2 (Restatement 2)» ([Link](#)) erfolgte der letzte Schritt der HRM2-Umstellung. Das Restatement 1 (Anpassung der Bilanz) war ein zentraler Teilprozess der angepassten Rechnungslegung. Es beinhaltet die neue Gliederung der Bilanz und die Neubewertung diverser Bilanzpositionen. Damit wird das Prinzip «True und fair view» umgesetzt. Im Rahmen des Restatements 2 (B+A 15/2019) wurde die Zuordnung der Vermögenswerte zum Finanz- und zum Verwaltungsvermögen überprüft. Übertragungen vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen (Widmungen/Ausgaben) sowie Übertragungen vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen (Entwicklungen) erfolgten sowohl bei den Beteiligungen wie auch bei den städtischen Liegenschaften.

1.3 Exkurs öffentliche Aufgaben – Verwaltungsvermögen – Entwidmung

Öffentliche Aufgaben

Die Gemeindeordnung beinhaltet die Grundorganisation und die Abgrenzung der Kompetenzen der Gemeindeorgane (Stimmvolk, Grosse Stadtrat und Stadtrat). Obwohl der Gemeindeordnung vielfältige Funktionen zukommen, geht die Definition, was Aufgaben der Stadt Luzern sind, nicht aus ihr hervor. Die Aufgaben einer Gemeinde erschliessen sich aus der Rechtsordnung (vgl. § 29 GG, Art. 48 lit. a GO), d. h. aus dem kantonalen und kommunalen Recht. Neben den «Pflichtaufgaben» der Gemeinden (vom Kanton übertragene Aufgaben) steht es dem Gesetzgeber der Gemeinde frei, der Gemeinde weitere Pflichten aufzuerlegen und entsprechende Aufgaben zu definieren und diesen Bereich damit der Privatsphäre zu entziehen (ausgenommen sind Bereiche, die bereits auf kantonaler oder Bundesebene abschliessend geregelt sind). Hat der Gesetzgeber eine staatliche Aufgabe der Gemeinde begründet, bleibt die Gewährleistung dieser Aufgabe in der Verantwortung der Gemeinde, auch wenn die Erfüllung der Aufgabe einer privaten Leistungserbringerin übertragen wird. Die Gemeinde bleibt Aufgabenträgerin (§ 45 GG).

Verwaltungs- und Finanzvermögen

Das Verwaltungsvermögen umfasst diejenigen Sachwerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Das Verwaltungsvermögen kann folglich nicht veräussert werden, ohne die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beeinträchtigen. Zum Verwaltungsvermögen gehören Sachanlagen (Grundstücke Verwaltungsvermögen Bilanzkontengruppe 140) wie auch Beteiligungen (Bilanzkontengruppe 145). Die öffentliche Hand verfügt indessen neben dem Verwaltungsvermögen auch über weitere Vermögenswerte, das Finanzvermögen. Das sind Vermögenswerte, die durch ihre Erträge zur Finanzierung der Verwaltung beitragen. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen ist finanzrechtlich wichtig (Bewertung, Abschreibung usw.). Sie kann sich auch in der Kompetenzordnung niederschlagen.³ Das kantonale Recht regelt die Kriterien der Zuteilung von Finanz- und Verwaltungsvermögen (§ 48 Abs. 3 und 4 FHGG). In der Praxis ist die Zuteilung nicht immer eindeutig, z. B. bei der unterschiedlichen Nutzung einzelner Gebäudeteile oder bei der Differenzierung zwischen öffentlicher Aufgabe und öffentlichem Interesse (Auslegung nötig, Ermessensausübung).

Entwidmung

Aufgaben und Vermögenswerte können somit miteinander verbunden sein. Die Auflösung dieser Verbindung wird Entwidmung genannt: Damit wird die Zweckbindung des Vermögenswerts aufgehoben. Weil diese Auflösung der Zweckbindung auch die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe berührt, ist die Kompetenz für diesen Beschluss von besonderer Bedeutung. Das kantonale Recht stellt für die Gemeinden ohne Gemeindeparlament die Mindestanforderung, dass die Änderung der Zweckbindung durch die Stimmberechtigten zu erfolgen hat, wenn diese die Zweckbindung begründet haben (§ 10 lit. c Ziff. 7 GG). Für Gemeinden mit Parlament enthält das Gemeindegesetz keine Vorgabe. Gleichwohl ist es adäquat auch bei Gemeinden mit Parlament die Kompetenzordnung so festzulegen, dass die Entwidmung als «contrarius actus» auf dem gleichen Weg wie die seinerzeitige Widmung erfolgt. Dies entspricht der Regelung, die der Kanton bei seinem eigenen Finanzhaushalt anwendet. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern enthält folgende Kompetenzordnung:

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend zuständig für die Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben (Art. 69 lit. f Ziff. 13 GO).

Die Zweckbindung (Widmung) erfolgt mit der Bewilligung der Ausgabe (Ausgabe = Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben). Die Zweckbindung kann indessen auch durch einen anderen Beschluss der Stimmberechtigten oder des Grossen Stadtrates erfolgen, wie beispielsweise beim Entscheid über die Gründung einer Aktiengesellschaft oder bei der Auslagerung einer Dienstabteilung (Widmung der Beteiligung).

³ Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, Handbuch, Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, 2. Auflage vom 2. Juni 2017, Fachempfehlung 11 Bilanz, Ziffer 13, Handbuch (srs-csppc.ch [Link](#)).

Der Verkauf von Grundstücken (bzw. die Abgabe von Baurechten) und die Übertragung von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens bedürfen somit vorgängig einer Entwidmung (Überführung ins Finanzvermögen) durch das zuständige Organ.

2 Zielsetzungen und Revisionsbedarf

2.1 Ziele der Revision

Mit der vorliegenden Revision der Gemeindeordnung sollen die folgenden Zielsetzungen erreicht werden:

- klare Kompetenzregelungen (Stimmbevölkerung, Grosser Stadtrat, Stadtrat);
- Übereinstimmung mit der Systematik und Struktur des kantonalen Rechts, Trennung von Ausgaben und Anlagen;
- begrenzte Erweiterung der Finanzkompetenzen (Ausgaben und Anlagen) des Stadtrates und des Grossen Stadtrates;
- Umsetzung der Verfassungsanliegen des Grossen Stadtrates.

2.2 Anpassungsbedarf

2.2.1 Trennung von Ausgaben und Mittelbewirtschaftung

Ausgaben wirken sich auf die Steuerbelastung der Bevölkerung aus. Deshalb ist der Stimmbevölkerung bzw. dem Parlament mit dem Finanzreferendum ein Mitspracherecht bei der Bewilligung von hohen frei-bestimmbaren Ausgaben zu gewährleisten. Demgegenüber verändern Anlagegeschäfte lediglich die wirtschaftliche Form des Vermögens. Die Bewirtschaftung der Anlagen des Finanzvermögens ist grundsätzlich eine Aufgabe der Exekutive; allerdings können die Gemeinden in Bezug auf die Grundstücke im Finanzvermögen die Kompetenz des Gemeinderates in der Gemeindeordnung einschränken.

Das Gemeindegesetz in der Version vor dem Erlass des FHGG (in Kraft bis 31. Dezember 2018) definierte gewisse wichtige Geschäfte, die zwingend von der Legislative zu beschliessen waren. Im Übrigen waren die Parlamentsgemeinden weitgehend frei, wie sie die Kompetenzabgrenzung zwischen den Stimmberechtigten und dem Gemeindeparlament regelten. Bei wichtigen Geschäften war der Beschluss oder die Genehmigung der Legislative zwingend vorgesehen. Zu diesen besonders wichtigen Sachgeschäften mit zwingendem Mitspracherecht der Stimmbevölkerung gehörten folgende «Finanzgeschäfte»:

§ 13 Nicht übertragbare Befugnisse und fakultatives Referendum

¹ (...)

² Folgende Geschäfte unterstehen mindestens dem fakultativen Referendum:

a.–b. (...)

d. Genehmigung folgender Finanzgeschäfte, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteileinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt:

1. Erwerb, Veräusserung und Belastung von Grundstücken
2. Leistung von Eventualverpflichtungen
3. Abschluss von Konzessionsverträgen
4. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder Gesellschaften.

Das alte Gemeindegesetz regelte somit diese wichtigen Sachgeschäfte ab einer bestimmten finanziellen Relevanz, unbeachtlich davon, ob es sich dabei um Ausgaben, Einnahmen, Anlagen oder Entwidmungen handelte.

2.2.2 Einheitliche Regelung von Ausgaben

Die Kompetenzregelung in der Gemeindeordnung der Stadt Luzern beruht zum Teil immer noch auf der früheren Systematik des Gemeindegesetzes. Die vom ehemaligen kantonalen Recht als wichtige Sachgeschäfte qualifizierten «Finanzgeschäfte» (Eventualverpflichtungen, Grundstücksgeschäfte, Beteiligungsgeschäfte), sind in der Gemeindeordnung in den Bestimmungen zu den Finanzkompetenzen (Art. 67 ff.) als separate Tatbestände aufgelistet (Eventualverpflichtungen, Grundstücksgeschäfte, Beteiligungsgeschäfte und Konzessionsverträge). Das führt dazu, dass es in der Gemeindeordnung nicht nur eine grundsätzliche Regelung für Ausgaben gibt (Ausgabenbewilligung durch Sonderkredit, Projektierungskredite und Zusatzkredite), sondern überlagernd dazu Spezialtatbestände für einzelne Ausgaben (Eventualverpflichtungen, Prozessvergleiche, Leistungsvereinbarung bei Auslagerungen). Diese überlagernde Regelung einzelner Ausgaben ist zu korrigieren.

Ausgaben	
<p>Bisherige Gemeindeordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sonderkredite – Projektierungskredite – Bürgschaften/Eventualverpflichtungen – Prozessvergleiche – Zusatzkredite – Leistungsvereinbarung bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken – Kauf von Grundstücken (im VV) (Wert über 30 Mio. Franken) – Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten im VV (Wert über 15 Mio. Franken) 	<p>Entwurf Teilrevision Gemeindeordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sonderkredite – Projektierungskredite – Zusatzkredite

2.2.3 Eigenständige Regelung der Mittelbewirtschaftung

Finanz- und Verwaltungsvermögen unterliegen kreditrechtlich verschiedenen Zuständigkeiten. Als Ausgabe gilt die Bindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (§ 32 FHGG). Der Sonderkredit (Kompetenz der Legislative zur Bewilligung finanzieller Verpflichtungen) bezieht sich nur auf Ausgaben.

Das wichtigste Kriterium für die Einteilung der Vermögenswerte in Finanz- oder Verwaltungsvermögen ist der Verwendungszweck (vgl. § 48 FHGG). Das Finanzvermögen dient in erster Linie dazu, eine marktgerechte Rendite zu erwirtschaften. Das Verwaltungsvermögen dient unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (z. B. Schulhaus). Das Finanzvermögen besteht beispielsweise aus flüssigen Mitteln, Forderungen, Finanzanlagen und Sachanlagen. Die Zuordnung eines Vermögenswertes zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen ist nicht immer eindeutig. Insbesondere wenn das Finanzvermögen zur Umsetzung von öffentlichen Interessen eingesetzt wird und dies zu einer Verminderung der marktüblichen Rendite führt, kann eine Umwidmung in Erwägung gezogen werden. Es stellt sich die Abgrenzungsfrage, ob der Gesetzgeber lediglich ein öffentliches Interesse manifestiert oder ob er eine neue Aufgabe geschaffen hat, sodass der Vermögenswert einer öffentlichen Aufgabe dient und infolgedessen dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen ist (§ 48 Abs. 3 FHGG). Wie alle Vermögenswerte sind Grundstücke entweder dem Verwaltungs- oder dem Finanzvermögen zuzuweisen.

Konsequenzen der Zuordnung:

	Finanzvermögen	Verwaltungsvermögen
Erstbewertung	Zu Anschaffungswerten	Zu Anschaffungswerten
Folgebewertung	Zu Verkehrswerten, periodische Neubewertung	Zu Anschaffungswerten abzüglich planmässiger Abschreibungen
Kauf	Aktivieren in der Bilanz	Verbuchung als Ausgabe in der Investitionsrechnung
Veräusserung	Verkauf möglich Ausnahme: Grundstücke. Mit der Annahme des Gegenvorschlags zur Bodenschutzinitiative besteht eine Verkaufsbeschränkung für städtische Grundstücke im Finanzvermögen. Damit ist der Verkauf von Grundstücken nur noch in einem sehr beschränkten Ausmass möglich.	Verkauf nur bedingt möglich: Zuerst Überführung ins Finanzvermögen (Entwidmung)

2.2.4 Separate Regelung der Grundstücksgeschäfte als Mittelbewirtschaftung und der Grundstücksgeschäfte im Verwaltungsvermögen

Auf den ersten Blick erscheinen die Kompetenzen zu den Grundstücken im Finanzvermögen in Art. 65 GO separat von den Finanzkompetenzen (Ausgaben) geregelt zu sein. Indessen wird in Art. 65 Abs. 3 GO bezüglich der Verfügungsgewalt über Grundstücke im Finanzvermögen auf die Art. 67–70 GO verwiesen. Dies führt dazu, dass unter dem Titel Grundstücksgeschäfte in den Art. 67–70 zum einen Grundstücksgeschäfte aufgelistet sind, die sowohl Ausgaben als auch Anlagen darstellen können (Kauf von Grundstücken, Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten) je nachdem, ob der Erwerb einer öffentlichen Aufgabe dient (Verwaltungsvermögen = Ausgabe) oder nicht (Finanzvermögen = Anlage). Weiter werden Tatbestände aufgelistet, die nur Anlagen darstellen können, weil Verwaltungsvermögen nicht veräussert werden kann. Beide Aspekte sind in der Systematik zu korrigieren. Soweit die Grundstücksgeschäfte Anlagetätigkeiten darstellen, liegt die grundsätzliche Zuständigkeit bei der Exekutive (Stadtrat bzw. Finanzdirektion). Ausnahmen zu dieser Kompetenzordnung sind gemäss FHGG zulässig, aber sie sind unter dem Titel Mittelbewirtschaftung zu regeln. Soweit die Grundstücksgeschäfte Ausgaben darstellen (z. B. Kauf eines Grundstücks zum Bau eines Schulhauses) kommen die ordentlichen Ausgabenkompetenzen zur Anwendung, soweit in der Gemeindeordnung keine anderweitige Vorgabe besteht.

2.2.5 Beteiligungsgeschäfte (Erwerb und Verkauf von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen)**2.2.5.1 Gründung und Beteiligung an juristischen Personen (Art. 69 lit. e Ziff. 12, Art. 68 lit. d Ziff. 10, Art. 67 lit. d Ziff. 7 GO)**

Der Erwerb von Beteiligungen war im alten Gemeindegesetz als besonders wichtiger Sachverhalt qualifiziert, sodass je nach Wert des Geschäfts die Genehmigung durch die Stimmbevölkerung gefordert war. Im revidierten Gemeindegesetz ist der Erwerb von Beteiligungen nach wie vor separat geregelt (§ 10 Abs. 1 lit. c Ziff. 6 und § 13 Abs. 2 lit. e GG, mindestens fakultatives Referendum, je nach Wert). Mit der Einführung von HRM2 hat sich der Anwendungsbereich dieser Vorgabe verringert, indem er sich nur noch auf Beteiligungen im Verwaltungsvermögen bezieht: der Erwerb einer Beteiligung ins Verwaltungsvermögen stellt eine Ausgabe dar. § 13 Abs. 2 lit. e GG und die entsprechenden Regelungen in der Gemeindeordnung (Art. 67 lit. d Ziff. 7, Art. 68 lit. d Ziff. 10 und Art. 69 lit. e Ziff. 12) sind daher in der Praxis von geringer Relevanz. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern geht über die Mindestvorgabe des Gemeindegesetzes hinaus und unterstellt die Gründung und Beteiligung an juristischen Personen und einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken dem obligatorischen Referendum. Das obligatorische Referendum ist beizubehalten, aber um Abgrenzungsfragen auszuschliessen, sind die Wertlimiten in Art. 69 lit. e Ziff. 12 und Art. 68 lit. d Ziff. 10 und Art. 67 lit. d Ziff. 7 GO kongruent

zum Sonderkredit für andere Ausgaben auszugestalten. Im Übrigen sind die Bestimmungen zum Erwerb von Beteiligungen unverändert beizubehalten.

2.2.5.2 Übertragung von Beteiligungen

Gestützt auf die hohe politische, soziale und wirtschaftliche Bedeutung der Gesellschaften, die aus der Ausgliederung von städtischen Dienstabteilungen entstanden sind (ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, vbl Verkehrsbetriebe Luzern AG, Viva Luzern AG), bestehen diesbezüglich besondere Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Diese Vorgabe geht zurück auf die Dringliche Motion 123, Christian Hochstrasser und Ali R. Celik namens der G/JG-Fraktion vom 17. Oktober 2013: «Aktienverkäufe von mehr als 10 % resp. bei Verlust der Mehrheitsbeteiligung dem fakultativen Referendum unterstellen» ([Link](#)).⁴ Die Motion wollte erreichen, dass bei einem Verkauf von Aktien die Mitsprache der Stimmbevölkerung gewährleistet ist. Vorher war bei der Übertragung von Beteiligungen von mehr als 10 % des Gesamtkapitals oder bei Entfallen einer Mehrheitsbeteiligung der Grosse Stadtrat abschliessend zuständig.

Dabei ist indessen zu beachten, dass die Privatisierung bereits durch die Auslagerung der Aufgabe erfolgt und die Kapitalgesellschaften, selbst wenn sie zu 100 % im Eigentum der Stadt Luzern stehen, den zwingenden Regeln des Aktienrechts unterstehen (unentziehbare Kompetenzen des Verwaltungsrates). Der Eigentümerin der Beteiligung stehen lediglich die Kompetenzen der Generalversammlung zu.

Die Kompetenzen bei der Übertragung von Beteiligungen sind derzeit wie folgt geregelt:

Sachverhalt	obl. Referendum	fak. Referendum	Grosser Stadtrat	Stadtrat
Übertragung von Beteiligungen an verselbstständigten Dienstabteilungen Art. 68 Ziff. 9 Art. 69 Ziff. 11		<ul style="list-style-type: none"> – wenn eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt – wenn die Stimmkraft anderweitig unter zwei Drittel oder unter 50 % fällt 	<ul style="list-style-type: none"> – wenn eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt – wenn die Stimmkraft anderweitig unter zwei Drittel oder unter 50 % fällt – im Einzelfall mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen sind 	<ul style="list-style-type: none"> – solange eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung nicht entfällt bzw. – solange die Stimmkraft nicht anderweitig unter zwei Drittel oder 50 % fällt – im Einzelfall bis zu 10 % des Gesamtkapitals
Übertragung von Beteiligungen bei den übrigen Gesellschaften Art. 68 Ziff. 9 Art. 69 Ziff. 11		Sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen sind und der Erwerb dem fak. oder obl. Referendum unterlag	Sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen sind	

⁴ B+A 34/2013: «Mitsprache der Stimmberechtigten beim Verkauf von Beteiligungen, Änderung der Gemeindeordnung»

Ziel klare Kompetenzregelung ohne grosse Verschiebung

Das fakultative Referendum bei der Übertragung von Beteiligungen ist auf die verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen zu beschränken. Die im Rahmen der parlamentarischen Beratung eingefügte Ausweitung des Tatbestandes auf Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstand, macht es schwierig, den Anwendungsbereich der Bestimmung zu fassen und von der Regelung der übrigen Gesellschaften abzugrenzen.

2.2.6 Erhöhung der Ausgabenkompetenzen

Die Festsetzung der Ausgabenkompetenzen liegt in der Hoheit der Gemeinden. Die Festsetzung der Kompetenzen hat sich an der Funktionalität des Finanzreferendums, ein Mitspracherecht der Stimmbewölkerung bei Entscheiden, die einen Einfluss auf ihre Steuerbelastung haben, zu orientieren. Entsprechend legen einige Gemeinden die Grenzen des Sonderkredits ausgehend vom alten Gemeindegesetz direkt in Abhängigkeit zum Steuerertrag fest.

Stadt/ Gemeinde	Kompetenz Stadtrat/Gemeinderat für freibestimmbare Ausgaben (bis zu Fr.)	Obligatorisches Referendum (ab Fr.)	Bevölkerung (2020)
Kriens	2,711 Mio. (<3 % des Steuerertrages)	13,554 Mio. (<15 % des Steuerertrags)	28'245
Emmen	500'000.–	8,090 Mio. (>20 % des Steuerertrags)	31'039
Horw	588'950.– (<1 % des Steuerertrages)	11,779 Mio. (>20 % des Steuerertrages)	14'211
Luzern	750'000. –	15 Mio.	82'620

In der Stadt Luzern liegt die Grenze für das fakultative Referendum bei Fr. 750'000.– (entspricht 0,22 % des Gesamtsteuerertrags) und für das obligatorische Referendum bei 15 Mio. Franken. Im Gegensatz zu Wachstum des Steuerertrags und Teuerungsentwicklung sind diese Limiten fix. Die Beträge sind eher tief und beschränken die Handlungsfähigkeit des Stadtrates. Letzteres erweist sich, insbesondere wenn schnelle Massnahmen gefordert sind, als hinderlich. Dies wurde auch in der Interpellation 76, Mirjam Fries und Andreas Felder namens der CVP-Fraktion vom 29. März 2021: «Hat die Stadt Luzern genügend Handlungsspielraum bei dringlichen Geschäften?» ([Link](#)), thematisiert. Der Stadtrat hat in der Interpellationsantwort (StB 732 vom 29. September 2021) aufgezeigt, dass die Ausgabenlimiten der Stadt Luzern im innerkantonalen Vergleich eher tief sind. Die Ausgabenkompetenzen von Stadtrat und Grosse Stadtrat sind deshalb zu erweitern, und die obligatorische Mitwirkung der Stimmbewölkerung auf Ausgaben über 20 Mio. Franken zu beschränken.

2.3 Abgrenzung

Die Gemeindeordnung als Verfassung der Stadt Luzern drückt den Grundkonsens aus (vgl. Kap. 1.1.3 Funktionen der Gemeindeordnung). An diesem Grundkonsens hat sich nichts geändert. Deshalb erfolgt keine Totalrevision, sondern nur eine Teilrevision der Gemeindeordnung.

Bei einer Teilrevision können nur Bestimmungen, zwischen welchen ein genügender sachlicher Zusammenhang besteht, zu einer Vorlage verbunden werden (Einheit der Materie, vgl. Art. 34 Abs. 2 BV). In der vorliegenden Teilrevision werden neben redaktionellen Anpassungen die Bestimmungen zum Finanzhaushalt und die Finanzkompetenzen revidiert. Einerseits werden die Kompetenzen klarer geregelt (Machtbegrenzung der einzelnen Organe), und andererseits werden die finanziellen Kompetenzen des Stadtrates und des Grossen Stadtrates erhöht, um die Handlungsfähigkeit zu verbessern.

3 Vorgehen

Der Stadtrat hat im April 2022 den Auftrag erteilt, im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion 68 (Anpassung der Schuldenbremse) die Bestimmungen der Gemeindeordnung zum Finanzhaushalt und zu den Finanzkompetenzen zu revidieren. Geleitet wurde die Revision durch den Rechtsdienst der Finanzdirektion. In einer interdirektionalen Arbeitsgruppe mit Vertretungen aus der Stadtkanzlei, der Baudirektion, der Umwelt- und Mobilitätsdirektion und der Finanzverwaltung wurde die Ausgangslage analysiert und eine Lösungsskizze erarbeitet. Am 2. Februar 2023 erfolgte eine Vorinformation der Geschäftsprüfungskommission (Präsentation des Handlungsbedarfs und der Lösungsskizze, Neuordnung der Kompetenzen insb. im Bereich Grundstücke und Beteiligungen und Erweiterung des Kompetenzrahmens von Stadtrat und Grosse Stadtrat).

4 Wichtigste Neuregelungen

4.1 Generelle, einheitliche Ausgabenkompetenz

Die Ausgabenbewilligung ist die Ermächtigung, für einen bestimmten Zweck und bis zu dem vom zuständigen Organ bewilligten Betrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Die Betragsgrenze des Sonderkredits (Ausgabenbewilligung der Legislative) ist so festzulegen, dass die Stimmberechtigten über alle Vorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung entscheiden. Als Richtwerte dienen die Einwohnerzahl und die Höhe des Budgets.

Es werden nicht mehr verschiedene Arten der Ausgaben mit unterschiedlichen Kompetenzgrenzen festgelegt, sondern eine einheitliche Kompetenzgrenze eingeführt. Diese gilt auch für Eventualverpflichtungen, Prozessvergleiche und den Kauf von Grundstücken ins Verwaltungsvermögen (vgl. Kap. 2.2.2). Dies dient der Klarheit, und Abgrenzungsfragen entfallen. Hat eine Ausgabe ein Ausmass, dass sie sich auf die Steuerbelastung auswirkt, untersteht sie den demokratischen Mitwirkungsrechten der Stimmbewölkerung.

Beibehalten wird einzig der Sondertatbestand des Projektierungskredits (Kredit für die Abklärung der Tragweite und der finanziellen Auswirkungen umfangreicher zukünftiger Vorhaben).

4.2 Anlagebefugnisse

Anlagen sind Geschäfte innerhalb des Finanzvermögens, die lediglich zu einer Umschichtung führen. Anlagen sind Finanzwerte, die frei realisierbar sind. Anlagegeschäfte sind Vorgänge der Vermögensverwaltung und dienen dazu, vorhandenes Vermögen zum Zweck der Werterhaltung und eines angemessenen Ertrags in eine andere wirtschaftliche Form zu bringen, indem beispielsweise flüssige Mittel in Wertschriften angelegt oder für den Erwerb einer Liegenschaft zu Anlagezwecken investiert werden.

Die Anlagebefugnisse sind von den Ausgabenbefugnissen zu trennen und separat zu regeln. Die Mittelbewirtschaftung ist eine operative Tätigkeit. Sie obliegt der Finanzdirektion. Dies ermöglicht rasches Handeln, wenn der Markt dies erfordert. Ausnahmen sind nur im Bereich der Grundstücksgeschäfte vorgesehen, wobei es hier aufgrund des weitgehenden Verkaufsverbots hauptsächlich den Tausch und die Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten und den Kauf von Grundstücken ins Finanzvermögen zu regeln gilt.

4.3 Grundstücksgeschäfte

Den Grundstücksgeschäften kommt eine besondere Bedeutung zu:

- Grundstücke zur Erfüllung der Aufgaben (Schulhäuser, Verwaltungsgebäude)
- Grundstücke als öffentlicher Grund (Strassen, Plätze)
- Grundstücke im Finanzvermögen als strategische Landreserve und Finanzanlage

Die Grundstücke inkl. Gebäude (Sachanlagen Verwaltungsvermögen) machen rund 44 % der Bilanzsumme aus; die unbebauten Grundstücke des Finanzvermögens machen rund 11 % der Bilanzsumme aus.⁵

Grundstücke sind wie alle Vermögenswerte der öffentlichen Hand entweder dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Die Zuordnung der Vermögenswerte der Stadt Luzern wurde mit dem B+A 15/2019 zum Restatement 2 (Bilanzanpassungsbericht der Stadt Luzern. Bericht zur Neubewertung der Bilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2) überprüft und bereinigt.

Verkaufsverbot

Grundstücke dürfen nicht veräussert werden. Die Stimmbevölkerung hat diesen Grundsatz in der Gemeindeordnung verankert.⁶ Das Verkaufsverbot schränkt die Realisierbarkeit des Finanzvermögens ein, sodass der Kauf von Grundstücken mit einem grösseren Risiko behaftet wird (Wiederverkauf ausgeschlossen). Ein Verkaufsverbot schützt zwar den aktuellen Bestand an Grundstücken, verhindert aber, dass der Bestand an den sich verändernden Bedürfnissen angepasst werden kann und belastet den Kauf mit höheren Risiken. An der politischen Haltung hat sich indessen nichts verändert, sodass das Verkaufsverbot unverändert in der Gemeindeordnung beizubehalten ist.

Entwidmung

Verwaltungsvermögen kann nicht veräussert werden, da es mit einer öffentlichen Aufgabe verbunden – ihr gewidmet – ist (vgl. Kap. 1.3). Wird auf einem Stammgrundstück im Verwaltungsvermögen ein Baurecht errichtet, ist das Baurechtsgrundstück vor der Abgabe zu entwidmen. Es gibt somit keine Veräusserungsgeschäfte von Grundstücken des Verwaltungsvermögens. Häufig fallen Entwidmung und Veräusserungsgeschäft (hier: Abgabe des Baurechts) zusammen. Dies ist aber nicht zwingend. Die Kompetenz zur Entwidmung und zu Veräusserungsgeschäften sind separat geregelt.

Bei den Grundstücken im Finanzvermögen gibt es somit Geschäfte zum Erwerb und zur Abgabe, wohingegen es bei Grundstücksgeschäften im Verwaltungsvermögen nur den Erwerb gibt. Dabei ist zu beachten, dass der Erwerb eines Grundstücks ins Verwaltungsvermögen eine Ausgabe darstellt und somit ab einer definierten Höhe einen Sonderkredit braucht.

4.3.1 Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen

Obwohl Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen eine Anlagetätigkeit darstellen, kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. Grundstücke im Finanzvermögen werden häufig im Hinblick auf strategische Überlegungen hin gekauft. Einerseits, um für die Zukunft über Grundeigentum zur Verwirklichung öffentlicher Aufgaben zu verfügen, und andererseits, um als Grundeigentümerin Einfluss auf die Verwirklichung öffentlicher Interessen nehmen zu können.

Als Anlagetätigkeit stellen Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen eine operative Tätigkeit dar. Den Gemeinden steht es indessen frei, aufgrund der besonderen Bedeutung die Kompetenz der Exekutive betreffend Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen einzuschränken.

Kauf von Grundstücken im Finanzvermögen

Um beim Kauf als öffentliche Hand mit den privaten Interessenten mithalten zu können, muss der Entscheidungsprozess kurz sein. Die bisherige Regelung limitiert die Kompetenz des Stadtrates beim Kauf von

⁵ Liegenschaftsverzeichnis Finanzvermögen und Liegenschaftsverzeichnis Verwaltungsvermögen.

⁶ B+A 13/2017, Abstimmung vom 24. September 2017.

Grundstücken ins Finanzvermögen auf 30 Mio. Franken (Art. 70 lit. c Ziff. 6 GO). Dies hat sich in der Praxis nicht bewährt. Folgende Kaufoptionen hätten aufgrund der Kompetenzlimiten nicht vom Stadtrat beschlossen werden können: Würzenbach (zirka 63 Mio. Franken) und Himmelrich (zirka 40 Mio. Franken) und wären schon aus diesem Grund schwierig umzusetzen gewesen. Aus diesem Grund ist der Handlungsspielraum des Stadtrates bezüglich Mittelbewirtschaftung/Kauf von Grundstücken auszuweiten und die wertmässige Beschränkung aufzuheben. Beizubehalten ist die Aufgabentrennung zwischen Finanzdirektion und Stadtrat, sodass die Finanzdirektion Grundstücke bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken in eigener Kompetenz erwerben kann und ab 2 Mio. Franken ein Stadtratsbeschluss erforderlich ist.

Abgabe von Grundstücken (Tausch, Abgabe von Baurechten)

Die Kompetenz zur Abgabe von Grundstücken ist auch weiterhin abhängig vom Wert des Geschäfts festzulegen: Bei Geschäften unter dem Wert von 2 Mio. Franken gilt die allgemeine Zuständigkeit der Finanzdirektion. Über 2 Mio. Franken bis zu einem Wert von 20 Mio. Franken ist der Stadtrat zuständig. Beträgt der Wert über 20 Mio. Franken, entscheidet der Grosse Stadtrat abschliessend (kein fakultatives Referendum).

Die Kompetenz für die Entwidmung ist abhängig davon, welche Instanz die ursprüngliche Zweckbindung begründet hat (Kauf, Widmung für eine öffentliche Aufgabe). Waren dies die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat, obliegt der Beschluss über die Entwidmung dem Grossen Stadtrat. Eine Widmung eines Grundstücks im Finanzvermögen (Landreserve, Anlage) für eine öffentliche Aufgabe stellt eine Ausgabe dar: das Grundstück wird ins Verwaltungsvermögen verschoben. Bei «alten» Grundstücken ist es zuweilen schwierig herauszufinden, von welchem Organ die Zweckwidmung ausging, weil ein formeller Widmungsakt fehlt oder sich die Zuständigkeiten verändert. Dies gilt insbesondere im Bereich der Strassen, wo auch nach Inkrafttreten des Verkaufsverbots Arrondierungen und Abgänge ab Strassengrundstücken zulässig und notwendig sind. Bei der Entwidmung ist das fakultative Referendum ausgeschlossen. Diesbezüglich bleibt die Kompetenzordnung unverändert.

Die Wertbestimmung der Grundstücksgeschäfte, u. a. der Wert von Baurechten, ist im Reglement über die Abgabe stadteigener Grundstücke zu regeln. Inhaltlich lehnt sie sich an die Berechnungsweise der Ausgaben an.

Die Begründung von anderen Dienstbarkeiten und Grundlasten ist in der Praxis nicht von Relevanz, weshalb sich eine separate Regelung erübrigt.⁷ Sie obliegen deshalb der allgemeinen Zuständigkeit der Finanzdirektion.

4.3.2 Grundstücksgeschäfte im Verwaltungsvermögen

Da Verwaltungsvermögen nicht veräussert werden kann, gibt es nur Kaufgeschäfte bei Grundstücken im Verwaltungsvermögen. Der Kauf ist eine Ausgabe, deren Bewilligung den ordentlichen Limiten unterliegt (Sonderkredit). Es ist auf eine separate Regelung zum Kauf von Grundstücken im Verwaltungsvermögen zu verzichten.

4.4 Beteiligungsgeschäfte

Bei den Beteiligungen ist wie bei den Grundstücken zu differenzieren zwischen Beteiligungen im Finanzvermögen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen.

Die Zuteilung zu den Vermögensarten wurde im Rahmen des Restatement 2 überarbeitet und bereinigt. Der Bestand der Beteiligungen geht aus dem Beteiligungsspiegel hervor (vgl. jeweils Kap. 6.2.4.4 des Geschäftsberichtes). Änderungen können sich zukünftig beispielsweise im Rahmen der sportpolitischen Standortbestimmung ergeben; sie bedürfen einer Ausgabenbewilligung (von Finanzvermögen zu Verwaltungsvermögen, Widmung) bzw. einer Entwidmung (von Verwaltungsvermögen zu Finanzvermögen).

⁷ Art. 782 ZGB (Die Grundlasten): Durch die Grundlast wird der jeweilige Eigentümer eines Grundstückes zu einer Leistung an einen Berechtigten verpflichtet, für die er ausschliesslich mit dem Grundstück haftet.

Beteiligungen im Verwaltungsvermögen

Die derzeitige Kompetenzordnung betreffend Beteiligungsgeschäfte (im Verwaltungsvermögen) ist unübersichtlich und unklar.

Erwerb

Das Gemeindegesetz fordert mindestens das fakultative Referendum für die Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteleinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt (§ 13 Abs. 2 lit. e GG). Weder in der Vernehmlassungsbotschaft noch in der Botschaft B 14 zum Erlass des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden wird erläutert, weshalb diese Vorgabe des alten Gemeindegesetzes bestehen blieb. Im Kern geht es wohl darum, die Kompetenz für die Auslagerung einer Aufgabe zu regeln. Indessen erfolgt die Auslagerung in der Regel mit dem Abschluss der Leistungsvereinbarung, sodass die demokratische Mitwirkung bereits mit der Bewilligung des Sonderkredits zur Abgeltung gewährleistet ist. Was Inhalt der Leistungsvereinbarung sein muss, ist im Rahmen des Beitragscontrollings verbindlich vorgegeben (§ 30 f. FHGG).

Beispiel: Regionales Eiszentrum AG Luzern – Beteiligung im Verwaltungsvermögen
Gründung im März 1960 aus privater Initiative (Kunsteisbahn AG, KEBAG). Ursprüngliche Beteiligung der Stadt Luzern 9 % des Aktienkapitals. Diverse Sanierungsbeiträge der Stadt Luzern an die KEBAG (Sonderkredite GRSTR), Kapitalerhöhung bei der Gesamtanierung im Jahr 2000, heutige Beteiligung 46,6 %. Die Bewilligung des Beteiligungsgeschäfts (Erwerb von Aktien) erfolgte implizit mit der Bewilligung des Sonderkredits. Eine explizite Bezugnahme auf Art. 69 lit. e Ziff. 12 oder § 13 Abs. 2 lit. e GG erfolgte nicht.

Aufgrund der zwingenden Vorgabe des Gemeindegesetzes ist in der Gemeindeordnung festzulegen, ab welchem Wert die Gründung und die Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen dem fakultativen Referendum untersteht. Das obligatorische Referendum wird vom Gemeindegesetz nicht gefordert. Da die politische Bedeutung von Beteiligungen in der Stadt Luzern unverändert hoch ist, ist das obligatorische Referendum beizubehalten. Indessen sind die Werte analog der Regelung des Sonderkredits zu regeln, sodass ab 20 Mio. Franken das obligatorische Referendum gilt und bei einem Wert von über 2 Mio. Franken das fakultative Referendum.

Der Erwerb von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens stellt eine Ausgabe dar und unterliegt den Bestimmungen zum Sonderkredit (Grosser Stadtrat bzw. fakultatives Referendum bei einem Wert von über 2 Mio. Franken, obligatorisches Referendum ab 20 Mio. Franken). Mit dieser Regelung lassen sich Abgrenzungsfragen verhindern.

Veräusserung

Die Mitwirkung des Grossen Stadtrates bei der Übertragung von Beteiligungen ist bei allen Beteiligungen des Verwaltungsvermögens gewährleistet, wenn der Grosse Stadtrat den Erwerb bewilligt hat (Entwicklung, *contrarius actus*, Art. 69 lit. f Ziff. 13 GO).

Darüber hinaus gibt es zusätzliche demokratische Mitwirkungsrechte, wenn Anteile an den Beteiligungen, die aus den verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen (ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG und Viva Luzern AG) entstanden sind, veräussert werden. Daran ist grundsätzlich festzuhalten. Indessen sind die Bestimmungen so zu formulieren, dass der Anwendungsbereich klar wird. Die Beschlüsse unterliegen dem fakultativen Referendum, wenn eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung an den verselbstständigten Dienstabteilungen entfallen würde. Weiter liegen die Beschlüsse in der Kompetenz des Grossen Stadtrates, wenn bei anderen Beteiligungen die Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern wegfällt oder im Einzelfall mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen sind.

Beteiligungen im Finanzvermögen

Für die Beteiligungen im Finanzvermögen kommt wie bisher die allgemeine Kompetenzordnung zur Mittelbewirtschaftung zur Anwendung.

4.5 Erweiterung Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken

Die Berechnungsweise der Werte der Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen ist in einem Rechtssatz festzulegen. Es handelt sich um Ausführungsbestimmungen, weshalb sie nicht in die Gemeindeordnung gehören. Da es sich um Kompetenzen der Mittelbewirtschaftung im Bereich der Grundstücksgeschäfte handelt, ist die Norm in das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken aufzunehmen.

4.6 Weitere Änderungen

Mit der Einführung von HRM2 wurde der Begriff «Voranschlag» durch den heute geläufigeren und in der Privatwirtschaft verwendeten Begriff «Budget» ersetzt. Die Gemeindeordnung enthält in Art. 14 und 33 noch den Begriff Voranschlag, was zu korrigieren ist.

Weiter ist Art. 46 GO anzupassen, weil die frühere «Schulpflege» durch Bildungskommissionen abgelöst wurden.

Jona Studhalter, Irina Studhalter und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion haben mit der Motion 4 vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied», überwiesen am 23. September 2021, gefordert, dass die konstituierende Sitzung des Grossen Stadtrates nicht mehr vom ältesten, sondern vom jüngsten Mitglied eröffnet werden solle. Die Eröffnung durch das älteste Mitglied wird sowohl in Art. 1 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000 sowie in Art. 19 der Gemeindeordnung geregelt. Die Eröffnung durch das Alterspräsidium ist in der GO zu streichen und mit der Delegation an den Grossen Stadtrat zu ersetzen (Der Grosse Stadtrat regelt die Eröffnung der Sitzung). Die Änderung des Geschäftsreglements wird im Rahmen von dessen geplanter Totalrevision erfolgen.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Erläuterungen zu den Änderungen der Gemeindeordnung

5.1.1 Redaktionelle Anpassungen und Umsetzung Motion 4 Art. 14, 19, 33 und 46

Es werden die Begrifflichkeiten korrigiert und die Regelung der Eröffnung der konstituierenden Sitzung des Grossen Stadtrates auf Reglementsstufe verschoben (vgl. Kapitel 4.6). Die Anpassung von Art. 1 wird im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsreglements erfolgen. Damit wird die Forderung aus der Motion 4 vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied» umgesetzt, sodass diese abgeschrieben werden kann.

5.1.2 Finanzhaushalt Art. 58–66

Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

Art. 58 ist aufzuheben. Mit dem Erlass des FHGG ist im kantonalen Recht abschliessend geregelt, was unter den Ausgabenbegriff fällt (§ 32 FHGG, § 19 Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 [FHGV; SRL Nr. 161]) und wie sich die Ausgabenhöhe bestimmt (§ 35 f. FHGG, § 21 FHGV).

Soweit Art. 58 Regelungen zur Wertbestimmung von Grundstücksgeschäften enthält, beziehen sich diese Regelungen nicht auf Ausgaben, sondern auf Anlagetätigkeiten. Die Details im Bereich der Kompetenzen für Grundstücksgeschäfte sind im Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1) zu regeln.

Art. 65 Mittelbewirtschaftung

Die Regelung der Mittelbewirtschaftung ist in zwei separate Bestimmungen aufzuteilen. In Art. 65 werden die Grundsätze geregelt, wie Finanzvermögen anzulegen ist, und die grundlegende Zuständigkeit der Finanzdirektion für die Mittelbewirtschaftung festgehalten.

Abs. 1 regelt den Grundsatz, dass das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen ist. Dieser Grundsatz bezieht sich auf alle Formen des Finanzvermögens, so auch auf Grundstücke im Finanzvermögen.

Abs. 2 legt fest, dass die Mittelbewirtschaftung – ausgenommen von Ausnahmen gemäss Art. 65a – Aufgabe der zuständigen Direktion ist. Der Stadtrat hat die Aufgabe in der Organisationsverordnung der Finanzdirektion zugewiesen. Im Bereich der Grundstücke bereitet die Dienstabteilung Immobilien⁸ die Geschäfte zuhanden der Finanzdirektion vor (Art. 9).

Abs. 3 konkretisiert die Aufgaben der zuständigen Direktion (Finanzdirektion).

Abs. 4 enthält die Ermächtigung des Stadtrates, die Einzelheiten der Anlagetätigkeit und die Bestimmung der zuständigen Direktion zu regeln (Finanzhaushaltsverordnung [sRSL 9.1.1.1.2], Organisationsverordnung [sRSL 0.5.1.1.2]).

Art. 65a Mittelbewirtschaftung Grundstücksgeschäfte

Abs. 1 enthält die inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Grundstücksgeschäfte (Verkaufsverbot).

Abs. 2 und 3 regeln die Zuständigkeiten (Ausnahmen von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Finanzdirektion). Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für den Kauf von Grundstücken über 2 Mio. Franken. Dies erweitert die Handlungsfähigkeit des Stadtrates und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der Stadt Luzern beim Erwerb von Finanzliegenschaften. Bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken liegt die Zuständigkeit für den Kauf von Grundstücken bei der Finanzdirektion. Vorbereitet werden die Geschäfte von der Dienstabteilung Immobilien zuhanden der Finanzdirektion.

Bei der Einräumung von Rechten auf dem vorhandenen Grundstücksportfolio der Stadt Luzern ist die Kompetenz des Stadtrates beschränkt auf 20 Mio. Franken. Dies stellt eine Erweiterung der Handlungsfähigkeit des Stadtrates dar. Die Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten hat keine strategische Bedeutung, weshalb hierbei die grundsätzliche Zuständigkeit der Finanzdirektion zu Anwendung gelangt (vgl. Art. 65 Abs. 2; keine spezifische abweichende Regelung). Die Berechnungsweise der Werte von

⁸ Die in Zusammenhang mit dem B+A 29/2016: «Reorganisation der Stadtverwaltung» ([Link](#)) geprüfte Integration der Bewirtschaftung der Finanzliegenschaften in die Finanzdirektion wurde nicht umgesetzt.

Baurechten ist inhaltlich an die Regelung von Ausgaben anzulehnen und im Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken zu regeln.

5.1.3 Finanzkompetenzen Art. 67–70

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Art. 67 enthält in lit. a–c drei verschiedene Finanzkompetenzen der Stimmberechtigten. In lit. a wird das obligatorische Referendum für die Änderung des Steuerfusses festgelegt. Da der Steuerfuss zusammen mit dem Budget festzulegen ist, entscheidet bei Steuerfussanpassungen die Stimmbevölkerung auch über das Budget. Am obligatorischen Referendum bei einer Änderung des Steuerfusses ist festzuhalten. Dies geht über die Vorgabe des kantonalen Rechts hinaus, das für die Festsetzung des Steuerfusses und des Budgets bei Parlamentsgemeinden mindestens das fakultative Referendum vorgibt (§ 13 Abs. 2 lit. b GG sowie § 13 Abs. 2 FHGG). Eine Steuersenkung führt zu einer Verknappung der finanziellen Ressourcen zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben. Aus diesem Grund ist daran festzuhalten, dass das Volk für beide Entscheide – Steuererhöhung und Steuersenkung – zuständig ist.

In lit. b ist die Ausgabenlimite des Grossen Stadtrates festgelegt, sodass Ausgaben von über 20 Mio. Franken zwingend der Bewilligung durch die Stimmbevölkerung unterliegen. Es gibt keine gesonderten Limiten mehr für unterschiedliche Arten von Ausgaben (Prozessvergleiche, Bürgschaften, Eventualverpflichtungen, Kauf von Grundstücken). In lit. c wird die Kompetenz für Beteiligungsgeschäfte geregelt. Auch diese Vorgabe geht weiter als die zwingenden Vorgaben des kantonalen Rechts (§ 13 Abs. 2 lit. e GG). Diese Kompetenznorm stellt sicher, dass Ausgliederungen von erheblicher Bedeutung – bei einem Wert von mehr als 20 Mio. Franken – der Zustimmung der Stimmbevölkerung unterliegen. Vom obligatorischen Finanzreferendum ausgenommen wird der Abschluss von Konzessionsverträgen. Konzessionsverträge unterstehen gestützt auf die kantonale Vorgabe unabhängig von ihrem Wert mindestens dem fakultativen Referendum (vgl. § 13 Abs. 2 lit. d). Sollte die kantonale Vorgabe aufgehoben werden, unterstehen in der Stadt Luzern ohne weitere Revision der Gemeindeordnung nur noch Konzessionsverträge bei einem Wert von über 20 Mio. Franken dem fakultativen Referendum (siehe Art. 68 GO nachfolgend). Mit einer Konzession wird dem Konzessionär das Recht erteilt, eine monopolisierte Tätigkeit auszuüben, oder es wird ihm eine öffentliche Sache zur Sondernutzung zugewiesen. In der Stadt Luzern bestehen insbesondere Konzessionsverträge mit der ewl Kabelnetz AG, ewl Rohrnetz AG, ewl Wasser AG und der CKW zum Betrieb der Infrastruktur (Strom, Wasser, Gas, Fernwärme).

Die weiteren Kompetenzen der Stimmbevölkerung sind in Art. 12 (obligatorisches Referendum) geregelt. Art. 12 bleibt unverändert.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Art. 68 enthält in lit. a das fakultative Referendum über Budget und Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt (vgl. § 13 Abs. 2 lit. b GG). Diese Bestimmung bleibt unverändert. In lit. b werden die Ausgabenbeschlüsse definiert, die dem fakultativen Referendum unterstehen. Diese sind reduziert auf die Ausgabenbewilligungen gemäss FHGG: Sonderkredit (§ 38 FHGG) und Zusatzkredit (§ 39 FHGG). Beibehalten wird der Projektierungskredit als gesonderte Ausgabenbewilligung. Die demokratische Mitwirkung ist bei grossen Projekten bereits in der Planungsphase vorzusehen. Die Ausgabenlimiten werden angehoben. Wie im FHGG vorgesehen, bestehen keine gesonderten Ausgabenlimiten mehr für Grundstückskäufe im Verwaltungsvermögen.

Lit. c enthält die Beteiligungsgeschäfte (keine abschliessende Kompetenz der Grossen Stadtrates oder des Stadtrates): Unter Ziff. 1 sind die Beschlüsse festgelegt, welche die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffen. Bei der Verselbstständigung der Dienstabteilungen wurden einerseits Aufgaben an diese ausgelagert und andererseits Vermögenswerte zur Kapitalisierung der Gesellschaften auf diese übertragen. Aus diesem Grund sind diese Beteiligungen von höherer Relevanz als die übrigen Beteiligungen des Verwaltungsvermögens (vgl. Beteiligungsspiegel Kap. 6.2.4.4 des Geschäftsberichtes, Beteiligungen im Verwaltungsvermögen). Die Steuerung und Kontrolle der ausgelagerten Aufgaben erfolgt im Rahmen des Beitragsmanagements (Leistungsvereinbarungen). Die Steuerung der Beteiligungen erfolgt im Rahmen des Beteiligungsmanagements (Beteiligungsstrategie, übergeordnete normative und politische Vorgaben, Eignerstrategie). Mit den Entscheidungskompetenzen in Ziff. 1 werden die Rechte der Stadt

Luzern als Aktionärin in der Generalversammlung geschützt (vgl. Art. 703 f. OR). So wird bei den verselbstständigten Dienstabteilungen ein Geschäft, das zum Verlust der Zweidrittelmehrheit oder der Mehrheitsbeteiligung führen würde, weiterhin dem fakultativen Referendum unterstellt.

Bei den Konzessionsverträgen schreibt das kantonale Recht für sämtliche Verträge das fakultative Referendum vor. Dies erscheint nur insofern gerechtfertigt, als es sich um die Vergabe von Sondernutzungsrechten im Wert von mehr als 20 Mio. Franken handelt. Das fakultative Referendum wird deshalb diesbezüglich eingeschränkt, sodass – sollte die kantonale Mindestvorgabe wegfallen – nur noch Konzessionsverträge im Wert von mehr als 20 Mio. Franken dem fakultativen Referendum unterstehen.

Der Kauf von Grundstücken ist eine Ausgabe und somit von lit. b erfasst. Die Einräumung von Rechten an Grundstücken im Verwaltungsvermögen bedarf der vorgängigen Entwidmung und ist somit abschliessend bei der Mittelbewirtschaftung (Art. 65 f.) und der Zweckänderung (Art. 69) geregelt.

Art. 69 Kompetenz des Grossen Stadtrates

Die finanzrechtlichen Kompetenzen des Grossen Stadtrates umfassen Folgendes:

Lit. a: Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses, lit. b die Ausgabenkompetenzen, lit. c Controlling-Instrumente, lit. d besondere Kompetenzen bei Beteiligungsgeschäften, lit. e Entwidmung von Verwaltungsvermögen und Konzessionsverträge. Die Kompetenzen sind insoweit abschliessend, als sie in Art. 67 und 68 nicht dem Referendum unterstellt sind. Abschliessend sind folgende Finanzkompetenzen des Grossen Stadtrates: Budgetbeschluss ohne Steuerfussanpassung, Genehmigungsgeschäfte, Übertragung von Beteiligungen soweit es nicht die verselbstständigten Dienstabteilungen betrifft, Entwidmung von Verwaltungsvermögen und Konzessionsverträge. Dem Grossen Stadtrat steht es indessen frei, im Einzelfall Geschäfte in seiner abschliessenden Kompetenz dem fakultativen oder obligatorischen Referendum zu unterstellen (vgl. Abs. 2 von Art. 12 und 13 GO).

Die Ausgabenkompetenzen werden angepasst. Der Grosse Stadtrat ist für Ausgaben ab 2 Mio. Franken und für Projektierungskredite ab Fr. 800'000.– zuständig (bisher ab Fr. 750'000.– und Projektierungskredite ab Fr. 400'000.–). Diese Ausgabenkompetenz – Sonderkredit – gilt auch für Bürgschaften, Eventualverpflichtungen, Prozessvergleiche und Grundstückskäufe ins Verwaltungsvermögen.

Bei den Beteiligungsgeschäften werden die Beteiligungen, die aus den verselbstständigten Dienstabteilungen entstanden sind, separat geregelt (lit. d Ziff. 1). Diese Regelung bezieht sich derzeit auf die ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG und Viva Luzern AG. Sollten in Zukunft weitere Dienstabteilungen aufgehoben und deren öffentliche Aufgaben an eine juristische Person übertragen werden, fallen auch diese Beteiligungen unter Art. 69 lit. d Ziff. 1. Bei diesen Beteiligungen werden Beschlüsse, die zu einem Verlust der Zweidrittelmehrheit oder einer Mehrheitsbeteiligung führen würden, der Kompetenz des Grossen Stadtrates unterstellt. Eine abschliessende Kompetenz des Grossen Stadtrates betrifft die Übertragung von Beteiligungen an den übrigen Kapitalgesellschaften, sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 % des Gesamtkapitals betroffen ist. Eine Mehrheitsbeteiligung besitzt die Stadt Luzern bei der Hallenbad Luzern AG (100 %) und über 10 % Kapitalanteil besitzt die Stadt Luzern bei der ewl Areal AG (33 %) und beim Regionalen Eiszentrum AG Luzern (46,6 %).⁹

Die Kompetenz zum Abschluss von Konzessionsverträgen wird von § 13 GG zwingend dem fakultativen Referendum unterstellt. Die betragsmässige Begrenzung dieser Vorgabe ist mit der Revision des Gemeindegesetzes aufgehoben worden (per 1. Januar 2018). Solange die kantonale Vorgabe unverändert in Kraft ist, unterstehen alle Konzessionsverträge dem fakultativen Referendum und liegen damit in der Kompetenz des Grossen Stadtrates, solange das Referendum nicht ergriffen wird. Sollte das kantonale Recht den Regelungsspielraum der Gemeinden erweitern, gilt für die Stadt Luzern, dass nur Konzessionsverträge ab 2 Mio. Franken in die Kompetenz des Grossen Stadtrates fallen und ab einem Wert von über 20 Mio. Franken zudem dem fakultativen Referendum unterliegen.

⁹ Vgl. Beteiligungsspiegel Kap. 6.2.4.4 des Geschäftsberichtes.

Art. 70 Stadtrat

Die finanzrechtlichen Kompetenzen des Stadtrates werden im Bereich der Ausgaben erweitert: freibestimmbare Ausgaben bis 2 Mio. Franken (bisher Fr. 750'000.–) und Projektierungskredite bis zu Fr. 800'000.– (bisher Fr. 400'000.–). Weiter bestehen keine separaten Kompetenzen zur Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten mehr (es gilt die ordentliche Zuständigkeit der Finanzdirektion zur Mittelbewirtschaftung).

5.2 Erläuterungen zu den Änderungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken

Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 (sRSL 9.4.1.1.1)

Wertbestimmung

Die Kompetenzen der zuständigen Behörden (Finanzdirektion, Stadtrat, Grosser Stadtrat) werden nach den Werten der Grundstücksgeschäfte abgegrenzt. Da es sich bei diesen Werten nicht um Ausgaben handelt, ist die Wertbestimmung separat zu regeln. Inhaltlich ist auf die bisherige Regelung von Art. 58 GO und auf die Bestimmung der Ausgaben gemäss FHGG anzulehnen. Für die Wertberechnung eines Baurechts ist analog der Berechnungsweise von wiederkehrenden Ausgaben gemäss § 36 FHGG auf den zehnfachen Betrag des jährlichen Baurechtszinses abzustellen (bisher 20-Faches des jährlichen Baurechtszinses).

Art. 5a Ermittlung der massgebenden Höhe der Grundstücksgeschäfte (neu)

Folgende Werte sind für die Bestimmung der Zuständigkeit massgebend:

1. Bei Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmungen der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt Luzern, mindestens jedoch sein Katasterwert;
2. bei Baurechtsverträgen das 10-Fache des jährlichen Baurechtszinses;
3. bei Kaufgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

Als Grundgesetz hat die Revision der Gemeindeordnung keine unmittelbaren personellen und finanziellen Auswirkungen.

6.2 Auswirkungen auf Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft

Zwischen Januar 2019 und Februar 2023 wurden dem Grossen Stadtrat vom Stadtrat rund 170 Geschäfte vorgelegt (grossmehrheitlich Berichtes und Antrages sowie vereinzelte Planungsberichte). Knapp die Hälfte dieser Geschäfte betraf den Beschluss von Sonderkrediten (84 Sonder-, Projektierungs- und Zusatzkredite). Gemäss dem vorliegenden Revisionsentwurf der Erhöhung der Finanzkompetenzen würde von diesen Ausgabenbewilligungen rund ein Drittel nicht mehr in die Kompetenz des Grossen Stadtrates fallen, weil der Sonderkredit unter 2 Mio. Franken bzw. der Projektierungskredit unter Fr. 800'000.– lag.

Dazu zählen beispielsweise folgende Geschäfte:

- Ersatz der Parkuhren, Sonderkredit von 1,6 Mio. Franken;
- Erwerb des Lösch- und Rettungsbootes der Feuerwehr, Sonderkredit von Fr. 914'300.–;
- Beitrag an das Luzerner Stadtfest 2020–2023, Sonderkredit von Fr. 840'000.–;
- Sonderkredit für das Elternmentoring Copilot, Sonderkredit von Fr. 1'017'500.–;
- Sonderkredit für Ressourcenaufbau im Kinder- und Jugendschutz 1,53 Mio. Franken.

Dabei gilt es indessen zu beachten, dass – soweit die Geschäfte auch einen Nachtragskredit enthielten – diese nach wie vor in der Kompetenz des Grossen Stadtrates verbleiben würden. Dies betraf insbesondere die zwei letztgenannten Beispiele.

Betreffend den Erwerb von Grundstücken wird an der bisherigen Strategie zur aktiven Gestaltung der Stadtentwicklung mit dem Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen festgehalten (vgl. Bericht 28/2018 vom 24. Oktober 2018: «Erwerb von Grundstücken» [\[Link\]](#)). Die Kompetenzerhöhung wird es dem Stadtrat noch besser ermöglichen, eine aktive Rolle wahrzunehmen.

Betreffend die Abgabe von Baurechten wurden in den letzten Jahren folgende Baurechtsgeschäfte vom Grossen Stadtrat beschlossen:

- Regionales Eiszentrum REZ (B+A 9/2020 [\[Link\]](#)), Zustimmung Änderung Baurechtsvertrag und Sonderkredit von 3 Mio. Franken;
- Arealentwicklung Pilatusplatz (B+A 25/2020 [\[Link\]](#)), Zustimmung Baurechtsvertrag (10 Mio. Franken), Widmung und Ausgabe Fr. 355'000.–;
- Warteggstollen (B+A 11/2020 [\[Link\]](#)) Zustimmung Baurechtsvertrag ewl Rechenzentrum AG;
- Carparkplatz Rösslimatt Kriens (B+A 25/2021 [\[Link\]](#)), Zustimmung Personaldienstbarkeit Fr. 132'000.– und Sonderkredit von 4,64 Mio. Franken.

Regionales Eiszentrum: Mit B+A 9/2020 wurde neben dem bestehenden Baurecht ein neues begründet. Dessen Wert betrug 6 Mio. Franken (20-Faches von Fr. 300'000.–). Nach neuer Berechnungsweise würde das Geschäft 3 Mio. Franken betragen, und die Zuständigkeit läge beim Stadtrat. Das Geschäft war indessen mit einem Sonderkredit in der Höhe von 3 Mio. Franken verbunden, sodass auch nach neuer Kompetenzordnung der Grosse Stadtrat über den Sonderkredit beschliessen würde.

Arealentwicklung Pilatusplatz: Mit B+A 25/2020 hat der Grosse Stadtrat eine Widmung ins Verwaltungsvermögen und die damit verbundene Ausgabe beschlossen, weiter stimmte der Grosse Stadtrat dem Baurechtsvertrag zu. Der jährliche Mindestbaurechtszins wurde auf Fr. 459'000.– berechnet. Nach neuer Berechnungsweise würde das Geschäft einen Wert von 4,59 Mio. Franken aufweisen und in die abschliessende Zuständigkeit des Stadtrates fallen.

Warteggstollen: Der Wert des Baurechts betreffend Warteggstollen betrug gemäss B+A 11/2020 Fr. 54'000.– pro Jahr, dies ergab gemäss Art. 58 Abs. 2 Ziff. 3 GO einen Wert von 1,08 Mio. Franken (20-facher Jahreszins), sodass die Zuständigkeit für das Geschäft gemäss Art. 69 lit. d Ziff. 10 GO beim Grossen Stadtrat lag (ab Fr. 750'000.–). Gemäss neuer Regelung würde der Wert des Geschäfts das 10-Fache des jährlichen Baurechtszinses und somit Fr. 540'000.– betragen. Die betroffenen Grundstücke gehören zum Finanzvermögen. Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für die Einräumung von Baurechten zugunsten Dritter im Wert von mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken. Für dieses Geschäft wäre somit nunmehr die Finanzdirektion zuständig.

Carparkplatz Rösslimatt Kriens: Mit dem B+A 25/2021 stimmte der Grosse Stadtrat dem Erwerb einer Dienstbarkeit zu. Die Personaldienstbarkeit dient der Realisierung des Carparkplatzes Rösslimatt als temporärer Ersatz für die wegfallenden Carparkplätze am Inseli. Die Dienstbarkeit kostet im Jahr Fr. 132'000.–. Gemäss Art. 58 Abs. 2 Ziff. 4 bestimmt sich der Wert nach dem Entgelt für ihre Einräumung. Die Nutzungsdauer beträgt zehn Jahre (mit der Möglichkeit der Verlängerung), sodass das Geschäft einem Wert von 1,32 Mio. Franken entsprach und gemäss Art. 69 lit. d Ziff. 10 GO in die Kompetenz des Grossen Stadtrates fiel. Nach neuer Kompetenzordnung ist der Erwerb von Dienstbarkeiten nicht mehr separat geregelt. Massgebend ist die Kompetenz des Grossen Stadtrates zur Bewilligung von Sonderkrediten (ab 2 Mio. Franken). Da neben dem Erwerb der Dienstbarkeiten ein Sonderkredit von 4,64 Mio. Franken erforderlich war, würde auch nach neuer Kompetenzordnung das Geschäft dem Grossen Stadtrat unterbreitet und dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen.

Die Erweiterung des Kompetenzrahmens des Stadtrates (bisher Fr. 750'000.–, neu 2 Mio. Franken) erweitert den Handlungsspielraum des Stadtrates. Der Stadtrat kann indessen wie bisher nur Ausgaben im Rahmen des vom Grossen Stadtrat bewilligten Budgets beschliessen. Auch im Bereich der Grundstücksgeschäfte ermöglicht es die Kompetenzerweiterung, dass der Stadtrat eine aktivere Rolle beim Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen wahrnehmen kann.

Teil 2 Anpassung der Schuldenbremse

7 Ausgangslage

Gemäss § 76 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; SRL Nr. 1) stellt das Gesetz sicher, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und allfällige Fehlbeträge innert einer angemessenen Frist abgetragen werden («Luzerner Schuldenbremse» gemäss Volksabstimmung vom 26. November 2000). Die Stadt Luzern verfügt über verschiedene finanzrechtliche Bestimmungen, welche die finanzielle Führung der Stadt Luzern regeln. Diese stützen sich einerseits auf das kantonale Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) und die Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 10. Januar 2017 (FHGV; SRL Nr. 161) ab. Andererseits beinhalten sie weitergehende Bestimmungen zum Schutz des Haushaltgleichgewichts und Eigenkapitals.

Die letzte Teilrevision des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1; im Folgenden: FHR) wurde am 4. März 2021 durch den Grossen Stadtrat beschlossen (B+A 37 vom 16. Dezember 2020: «Anpassung finanzrechtliche Steuerung. Teilrevision des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 [sRSL 9.1.1.1.1]; Abschreibung der Motion 332» [\[Link\]](#)). Sie beinhaltete eine Verdoppelung des maximal zulässigen Budgetdefizits. Damit wurde der finanzielle Handlungsspielraum für das Budgetjahr vergrössert; die mittelfristigen Bestimmungen zum Rechnungsausgleich und bezüglich Selbstfinanzierung blieben als übergeordnete Vorgaben bestehen.

Ziel der Anpassung war es, den Spielraum in Bezug auf das maximale Defizit für das Budgetjahr zu vergrössern, ohne die kantonalen Vorgaben zu verletzen. Insbesondere sollte verhindert werden, dass eine zu restriktive jährliche Vorgabe zu «Sparprogrammen auf Vorrat» führt. Mittel- und langfristig sollte die Wirkung der Schuldenbremse jedoch erhalten bleiben. Die mittelfristige Perspektive sollte gegenüber der kurzfristigen Steuerung mehr Gewicht bekommen. Ausserdem sollten die Vorgaben nicht noch komplizierter werden. Die damalige Finanzlage der Stadt Luzern ermöglichte eine moderate Lockerung der Vorgaben und das Zulassen eines höheren Budgetdefizits. Damit konnte auch ausserordentlichen Situationen – wie zum Beispiel der Coronakrise oder dem Ukraine-Krieg – Rechnung getragen werden. Kurzfristig notwendige Massnahmen zur Budgetkorrektur in Form von Sparmassnahmen, Steuer- und Gebührenerhöhungen können abgedeckt werden. In Krisenzeiten können dank der Möglichkeit eines höheren jährlichen Budgetdefizits wichtige Signale und Impulse gesetzt werden im Sinne von Verlässlichkeit und antizyklischem Handeln.

Dem B+A 37/2020 lag als Beilage das externe Gutachten RES Publica Consulting «Bericht Motion Mehr Handlungsspielraum im Finanzhaushalt» vom 12. Juni 2020 ([Link](#)) bei. Darin wurden die Bestimmungen zur Schuldenbremse von Städten vergleichbarer Grösse wie Winterthur, St. Gallen und Biel mit denjenigen der Stadt Luzern verglichen und verschiedene Varianten für eine Anpassung der Schuldenbremse dargestellt.

7.1 Parlamentarischer Auftrag

Der Grosse Stadtrat hat die Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit», am 25. November 2021 teilweise überwiesen.

Die Motion hielt fest, dass die Stadt Luzern über eine langjährig erprobte und vergleichsweise strikte Schuldenbremse verfüge. Mit der Motion wurde der Stadtrat gebeten, das Finanzhaushaltsreglement neu auszurichten. Die Schuldenbremse soll überarbeitet werden und folgende drei Elemente berücksichtigen:

1. Ausrichtung am Konjunkturzyklus
2. Goldene Regel bei der Finanzierung von Ersatz- und Neuinvestitionen
3. Möglichkeit zum Beschluss von ausserordentlichen Ausgaben, welche nicht unter die Kriterien der Schuldenbremse fallen und erst später kompensiert werden müssen.

Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion 68 aufgezeigt, dass sich die heutigen Vorgaben zur städtischen Schuldenbremse bereits ausreichend am Konjunkturzyklus orientieren und eine Lösung analog Bund auf Gemeindeebene nicht praktikabel ist. Der Rechnungsausgleich über fünf Jahre hat sich bewährt. Alternativ könnte die Einführung eines statistischen Ausgleichskontos analog der kantonalen Regelung geprüft werden. Ausserdem ermöglicht das neue Legislaturziel Z1.7 bei einer 80%-Selbstfinanzierung höhere Investitionen.

Im Rahmen des Projekts zur Haushaltskonsolidierung «ELAN 22–25» sollen die finanziellen Grundsätze und Vorgaben überprüft werden, insbesondere auch in Bezug auf die Einführung eines statistischen Ausgleichskontos oder auf eine mögliche Ausnahmeregel für Grossprojekte.

7.2 Überprüfung der finanziellen Grundsätze im Rahmen des Projekts «ELAN 22–25»

Der Stadtrat hat im Rahmen der 1. Etappe von Projekt «ELAN 22–25» am 10. November 2021 den Auftrag zum Teilprojekt «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie» erteilt. Das Teilprojekt hat eine Auslegung zu relevanten finanzpolitischen Elementen und Aussagen erstellt, die in den Rechtsgrundlagen und im Legislaturprogramm der Stadt Luzern zu finden sind und der gelebten Praxis entsprechen. Er hat die bestehenden Elemente ergänzt und die finanzpolitischen Vorgaben und Zusammenhänge in einem Schaubild visualisiert. Dieses wurde zusammen mit den Ergebnissen der anderen vier Teilprojekte den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission im Februar 2022 im Sinne eines Werkstattberichtes vorgestellt.

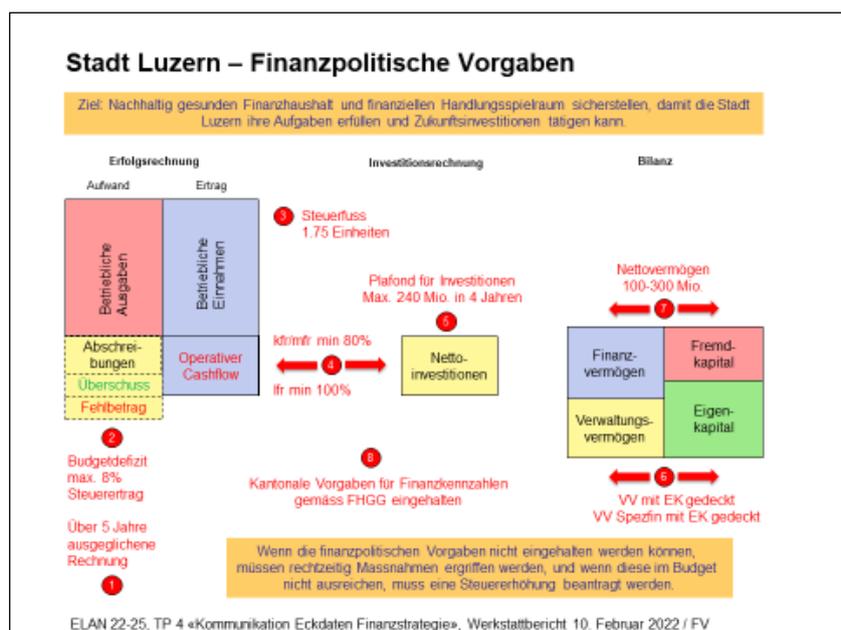


Abb. 1: Schaubild Finanzpolitische Vorgaben, Entwurf 10. Februar 2022

Basis für dieses Schaubild sind die aktuellen Bestimmungen der finanzpolitischen Steuerung im Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (Art. 5, 6 und 7 [\[Link\]](#)) und im aktuellen Legislaturprogramm 2022–2025. Zusätzlich wurde der Steuerfuss explizit dargestellt sowie – als neues Element – ein Zielband für das Nettovermögen in der Höhe von 100 bis 300 Mio. Franken.

Im Teilprojekt wurden auch das statistische Ausgleichskonto nach dem Vorbild des Kantons Luzern sowie mögliche Ausnahmeregelungen für Grossprojekte diskutiert und geprüft:

- Das statistische Ausgleichskonto, wie es der Kanton Luzern für sich definiert, ist für die Stadt Luzern nicht anwendbar, da das FHGG in § 5 Haushaltgleichgewicht Abs. 1 vorgibt, dass das Budget der Erfolgsrechnung so zu gestalten ist, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Die Anwendung eines statistischen Ausgleichskontos kann somit der Vorgabe des Rechnungsausgleichs widersprechen, weil der Rechnungsausgleich in den Hintergrund rückt bzw. explizit nicht anzustreben ist, sobald das statistische Konto eine (zu) hohe Dotierung erfährt. Mit anderen Worten wird bei einer hohen Dotierung der Fehlanreiz gesetzt, in den folgenden Jahren negative Rechnungsabschlüsse zu erzielen, statt ausgeglichene Rechnungsabschlüsse im Durchschnitt mehrerer Jahre sicherzustellen. Das statistische Ausgleichskonto ist dazu errichtet, über eine bestimmte Zeitdauer einen Ausgleich sicherzustellen. Das Konto sollte sich somit mehr oder weniger auf dem Niveau der Anfangsausstattung bewegen. Bei einem hohen Saldo sind somit Verluste zu erzielen. Das setzt falsche Anreize und widerspricht dem Rechnungsausgleich im Durchschnitt mehrerer Jahre.
- Eine Ausnahmeregelung für Grossprojekte wurde in der Umsetzung als äusserst anspruchsvoll beurteilt. Einerseits ist die Definition eines Grossprojekts schwierig (Kriterien für strategische Bedeutung, inhaltlicher und finanzieller Umfang, Einheit der Materie). Andererseits findet eine «künstliche» Separierung weder eine Abbildung in der städtischen Rechnung und Finanzplanung noch in den kantonalen Finanzkennzahlen. Dort gelten unverändert die Vorgaben des FHGG. Zudem beinhaltet eine solche Regelung mit hohem Ermessensspielraum die Gefahr von Willkür. Je nach Einschätzung oder Zeitgeist kann ein Projekt als Grossprojekt definiert werden oder auch nicht.

Aufgrund dieser Beurteilungen wurde die Idee entwickelt, statt eines statistischen Ausgleichskontos in der Erfolgsrechnung ein Zielband für das Nettovermögen in der Finanzierungsrechnung zu definieren. Damit wird ermöglicht, dass einerseits die Erfolgsrechnung gemäss bisherigen Regelungen ausgeglichen gestaltet werden kann und andererseits mehr investiert werden kann, als die Selbstfinanzierung aus der Erfolgsrechnung ermöglichen würde. Das bedeutet, dass Gewinne der Vorjahre in höhere Investitionen fließen können, auch wenn dies zu Finanzierungsfehlbeträgen und einer Abnahme des Nettovermögens führt.

Das Zielband des Nettovermögens verbindet somit die Vorteile einer ausgeglichenen Rechnung und der Möglichkeit zu höheren Investitionen. Es zielt auf die Finanzierungsrechnung und fokussiert auf den Schutz des Eigenkapitals.

7.3 Finanzrechtliche Bestimmungen, städtische Schuldenbremse und finanzielle Entwicklungen

Im letzten Bericht und Antrag zur Anpassung der finanzrechtlichen Steuerung (B+A 37/2020) wurden Sinn und Zweck einer Schuldenbremse (Kapitel 1.2), die Erfahrungen mit der städtischen Schuldenbremse (Kapitel 1.3) sowie die finanzrechtlichen Bestimmungen der Stadt Luzern (Kapitel 2) im Detail dargestellt. Seither hat sich weder an der Einschätzung noch an den Grundlagen Wesentliches geändert, weshalb an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet wird. Das damalige Fazit gilt weiterhin: Ein ausgeglichener Finanzhaushalt und eine stabile Finanzierung sind die Kernelemente einer nachhaltigen Staatsfinanzierung. Die städtischen Finanzregeln helfen, diese Ziele zu erreichen.

Die finanzielle Entwicklung seit dem B+A 37/2020 verlief positiv, wenn auch die negativen Aussichten bleiben. Die Stadt Luzern erzielte im Jahr 2020 einen Gewinn in der Erfolgsrechnung von 10,1 Mio. Franken. Erstmals seit längerer Zeit resultierte 2020 jedoch eine Abnahme des Nettovermögens um 4,5 Mio. Franken. 2021 resultierte dank ausserordentlich hoher Steuererträge ein Gewinn von 51,4 Mio. Franken. Der Finanzierungsüberschuss betrug 50,1 Mio. Franken (Selbstfinanzierungsgrad 205,2 %), und das Nettovermögen stieg von 219,8 Mio. Franken auf 268,2 Mio. Franken. Mit dem Rechnungsergebnis 2022 (Gewinn von 54 Mio. Franken) erhöhte sich das Nettovermögen per 31. Dezember auf 303,4 Mio. Franken.

Diese erfreulichen Entwicklungen werden von den negativen Aussichten getrübt. Es werden Defizite sowohl im Budget 2023 wie auch in den Finanzplanjahren 2024–2026 erwartet. Die Steuerfussenkung von 1,75 auf 1,7 Einheiten erhöht die planerischen Defizite zusätzlich. Um die finanzrechtlichen Vorgaben erfüllen zu können, sind grosse Anstrengungen nötig.

7.4 Überblick über die verschiedenen Finanzebenen

Die Definitionen und Terminologien betreffend Schuldenbremse und Betrachtungsperimeter sind vielfältig und anspruchsvoll. Deshalb soll unten stehende Abbildung – in Anlehnung an die Abbildung 1 «Schaubild finanzpolitische Vorgaben, Entwurf 10. Februar 2022» – eine Übersicht über die verschiedenen Rechnungen und Finanzebenen geben.

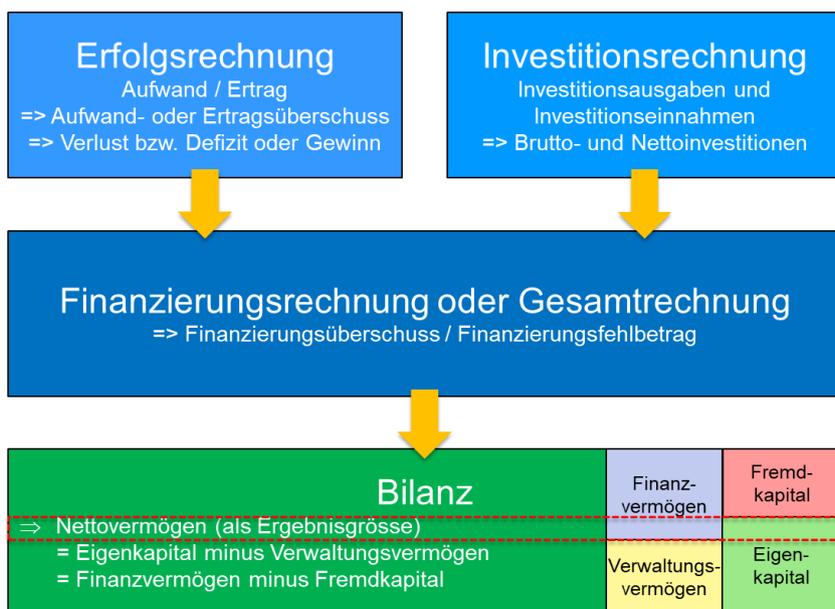


Abb. 2: Überblick über die verschiedenen Finanzebenen (eigene Darstellung)

7.5 Überblick kantonale und städtische Vorgaben und Kennzahlen

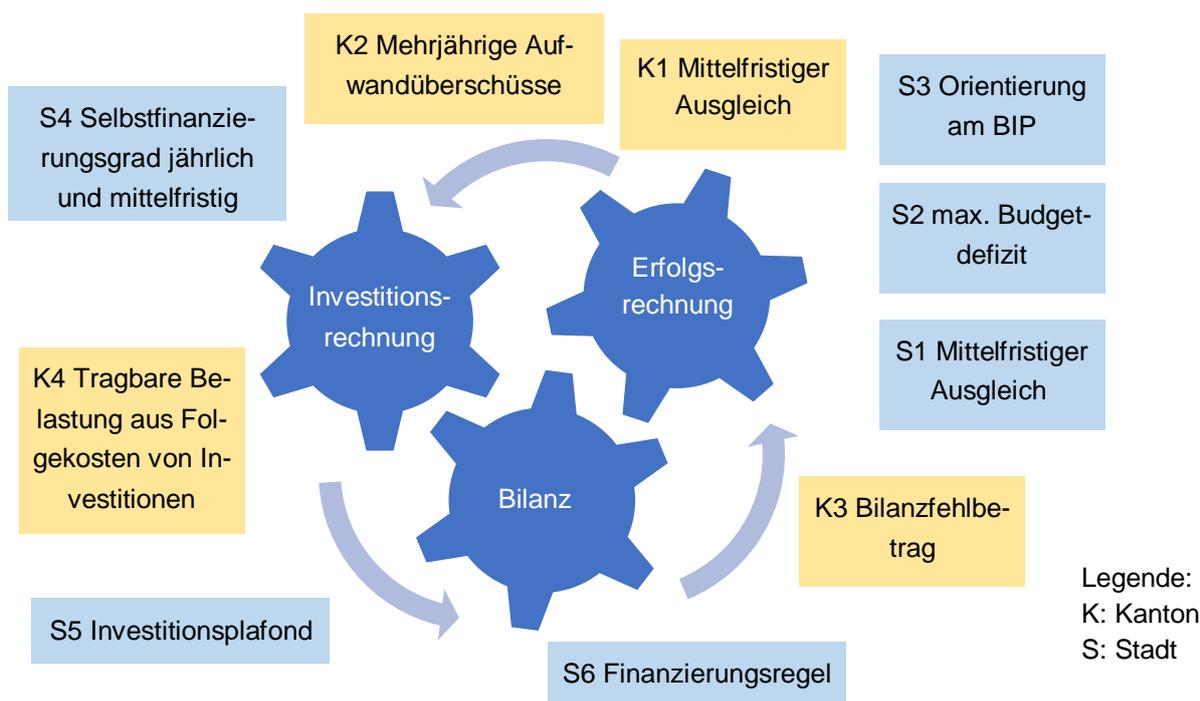


Abb. 3: Überblick kantonale und städtische Vorgaben

Es sind drei Ebenen von Vorgaben zu unterscheiden, die miteinander im Zusammenhang stehen:

- Vorgaben zur Erfolgsrechnung
- Vorgaben zur Investitionsrechnung inkl. Finanzierungsrechnung
- Vorgaben zur Bilanz

7.5.1 Vorgaben Erfolgsrechnung

K1 Mittelfristiger Ausgleich (§ 5 FHGG)

Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben.

Die Stadt Luzern konkretisiert den mittelfristigen Ausgleich in der Erfolgsrechnung mit einer Bestimmung im FHR wie folgt:

S1 Mittelfristiger Ausgleich (Art. 5 Abs. 1 FHR und Art. 2 FHV)

Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und [...]

Massgebend für den Berechnungszeitraum des mittelfristigen Ausgleichs gemäss Art. 5 Abs. 1 FHR sind der Budgetentwurf (n), das für das laufende Jahr festgesetzte Budget (n-1), die Jahresrechnungen der drei vorausgegangenen Jahre (n-2, n-3, n-4).

	B2023	P2024	P2025	P2026
Rechnungsergebnis im Durchschnitt von fünf Jahren, in Fr. 1'000.–	10'951	2'175	-3'535	-16'350

S2 Maximales Budgetdefizit (Art. 6 FHR)

Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 8 % des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Maximal zulässiges Budgetdefizit, in Fr. 1'000.–	-16'478	-16'803	-17'312	-17'727

S3 Orientierung am BIP

Als zusätzliche Orientierungsgrösse gilt der Grundsatz, dass die Ausgaben (Nettoaufwand für Gemeindeaufgaben) maximal im gleichen Umfang wie die Wirtschaftskraft (BIP nominal) wachsen sollen.¹⁰ Dieser Grundsatz ist jedoch weder im FHR noch in der FHV verankert. Er nimmt aber den Grundgedanken des kantonalen FHGG auf, wonach einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik nach Möglichkeit Rechnung getragen werden soll.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Wachstum Nettoaufwand Gemeindeaufgaben	4,8 %	2,3 %	1,7 %	1,0 %
Prognose BIP nominal	2,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

7.5.2 Vorgaben Investitionsrechnung inkl. Finanzierungsrechnung**K4 Tragbare Belastung Folgekosten (§ 5 Abs. 2 FHGG)**

Das Budget der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investition, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt. Die Tragbarkeit der Investitionen wird über die Selbstfinanzierung gesteuert.

S4 Selbstfinanzierungsgrad jährlich und mittelfristig (Art. 5 Abs. 1, Art. 6 FHR)

Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht.

Der Selbstfinanzierungsgrad soll in der Regel im Budget mindestens 80 % betragen.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Selbstfinanzierungsgrad 80 % pro Jahr (Soll)	27,6 %	26,3 %	35,0 %	43,4 %
Selbstfinanzierungsgrad 80 % im Durchschnitt von 5 Jahren	84,8 %	69,5 %	58,4 %	36,3 %
Selbstfinanzierungsanteil	3,2 %	4,2 %	4,5 %	5,2 %
Zinsbelastungsanteil	0,7 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %

Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen durch eigene Mittel finanziert werden kann. Liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 %, muss ein Teil der Nettoinvestitionen durch Fremdkapital oder eigene Mittel (Verwendung von Finanzvermögen) finanziert werden. Die Verschuldung (Bruttoverschuldung) nimmt zu.

Der Selbstfinanzierungsanteil zeigt, welcher Anteil des laufenden Ertrages zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung steht. Der Selbstfinanzierungsanteil soll mindestens 10 %¹¹ betragen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner und Einwohnerin mehr als das kantonale Mittel beträgt.

Der Zinsbelastungsanteil zeigt, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens (laufender Ertrag) durch den Nettozinsaufwand gebunden ist. Der Zinsbelastungsanteil soll 4 %¹² nicht übersteigen. Er steigt an, wenn die Verschuldung zunimmt und die Verzinsung ansteigt.

¹⁰ Diese Zielsetzung wurde erstmals im Rahmen der Gesamtplanung 2003 bis 2006 (B+A 36 vom 28. August 2002: «Gesamtplanung 2003–2006» [\[Link\]](#) in Kapitel 3.3.4) festgelegt und seither fortgeführt.

¹¹ Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. f FHGV.

¹² Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. c FHGV.

S5 Investitionsplafond

Die Stadt Luzern legt für die Investitionsrechnung einen jährlichen Investitionsplafond fest. Die Höhe des Plafonds richtet sich einerseits nach den Investitionsbedürfnissen, andererseits aber auch nach den finanziellen Möglichkeiten. Diese Regelung ist weder im FHR noch in der FHV verankert. Sie nimmt aber die Vorgabe aus dem FHGG auf, wonach die Investitionen so festzulegen sind, dass sich aus deren Folgekosten in der Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Investitionsplafond, in Mio. Franken	72,1	60,0	60,0	60,0

7.5.3 Vorgaben Bilanz

K2 Mehrjährige Aufwandüberschüsse (§ 5 FHGG)

Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre dürfen nur bilanziert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt.

Die Stadt Luzern konkretisiert das angemessene Eigenkapital mit einer Finanzierungsregel wie folgt:

S6 Finanzierungsregel (Art. 7 FHR)

Das Verwaltungsvermögen muss durch Eigenkapital finanziert sein.

Das bedeutet, dass die Stadt Luzern ein Nettovermögen aufweisen muss. Dazu ist zu bemerken, dass das Nettovermögen durch mehrere Faktoren beeinflusst wird. Das Verwaltungsvermögen steigt durch die Nettoinvestitionen und sinkt aufgrund der Abschreibungen. Das Eigenkapital verändert sich durch das Ergebnis der Erfolgsrechnung und der Spezialfinanzierungen.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Nettovermögen, in Mio. Franken	180,1	136,0	82,5	37,6
Nettovermögen pro Einwohner/in, in Fr.	2'122	1'619	977	444

K3 Bilanzfehlbetrag (§ 5 und § 6 FHGG)

Besteht ein Bilanzfehlbetrag, darf das nachfolgende Jahr ein negatives Budget ausweisen, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnung im Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfällt.

Ein Bilanzfehlbetrag ist linear innert sechs Jahren abzutragen.

	B2023	P2024	P2025	P2026
Nettoverschuldungsquotient	-48,0 %	-35,3 %	-20,9 %	-9,3 %
Bruttoverschuldungsanteil	84,5 %	111,4 %	115,7 %	119,7 %
Kapitaldienstanteil	5,4 %	6,5 %	6,6 %	7,5 %

Der Nettoverschuldungsquotient gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge bzw. wie viele Jahrestanchen erforderlich wären, um die Nettoschuld abzutragen. Der Nettoverschuldungsquotient soll 150 %¹³ nicht übersteigen.

Mit dem Bruttoverschuldungsanteil wird beurteilt, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Der Bruttoverschuldungsanteil soll 200 %¹⁴ nicht übersteigen. Der Kapitaldienstanteil gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (= Kapitaldienst) belastet wird. Der Kapitaldienst soll 15 %¹⁵ nicht überschreiten.

¹³ Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. a FHGV.

¹⁴ Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. h FHGV.

¹⁵ Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. g FHGV.

8 Strategiebezug und Umsetzung von Vorgaben

Im Legislaturprogramm 2022–2025 – basierend auf der Gemeindestrategie 2019–2028 (B+A 27 vom 25. August 2021 [\[Link\]](#)) – sind einerseits der Legislaturgrundsatz C «Nachhaltige Finanzen» und andererseits das Legislaturziel 7 betreffend die finanzielle Zielsetzung enthalten:

Legislaturgrundsatz C «Nachhaltige Finanzen»

Die Umsetzung des neuen Legislaturprogramms setzt auch einen genügend grossen finanziellen Handlungsspielraum voraus. Diesen will die Stadt Luzern durch eine gezielte Fokussierung und einen effizienten Ressourceneinsatz sicherstellen, damit die Stadt Luzern trotz vorübergehend strukturellem Defizit über einen mittel- und langfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt verfügt und ihren Grundauftrag weiterhin in sehr hoher Qualität erfüllen kann.

Legislaturziel 7

Die Stadt Luzern verfügt über einen mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt. Das Nettovermögen exkl. Spezialfinanzierungen sinkt in der Legislaturperiode 2022–2025 um maximal 50 Mio. Franken (Selbstfinanzierungsgrad 80 %).

9 Ziele einer Anpassung

Wie in Kapitel 7.3 «Finanzrechtliche Bestimmungen, städtische Schuldenbremse und finanzielle Entwicklungen» aufgezeigt wurde, nahm die Diskrepanz zwischen positiven Vergangenheitswerten (Ist) und negativen Zukunftswerten stetig zu. Während bei den Ist-Zahlen die Vorgaben eingehalten werden, verletzen die Budget- und Planzahlen die Vorgaben regelmässig. Defizite und hohe Investitionen prägen die Zukunftszahlen. Das Nettovermögen ist in den vergangenen Jahren angestiegen und erreicht per Ende 2022 einen Wert von 303,4 Mio. Franken oder Fr. 3'577.– pro Kopf der Bevölkerung. Die Steuersenkung von 1,75 Einheiten auf 1,70 Einheiten im Budget 2023 führt zu tieferen Steuereinnahmen und erhöht die Defizite der Planjahre zusätzlich.

Aufgrund dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob und wie die Vorgaben zur städtischen Schuldenbremse angepasst werden können, um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen und sowohl in Zeiten mit positiven wie auch negativen finanziellen Entwicklungen einen guten Rahmen zu geben.

Folgende Ziele sind mit einer Anpassung zu verfolgen:

- Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)
- Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt (1. Hauptziel von «ELAN 22–25»)
- Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen (2. Hauptziel von «ELAN 22–25»)
- Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals (Art. 57 GO, Grundsatz Finanzhaushalt)
- Möglichst konstanter Steuerfuss (Teilprojekt «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie», «ELAN 22–25»)
- Minimale Reserve, um bei Stressszenarien antizyklisch handeln zu können und genügend Zeit zu haben, um umsetzbare Korrekturvorschläge zu erarbeiten (Erkenntnis aus Stressszenario)
- Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025
- Möglichst einfach und verständlich

10 Varianten und Beurteilung

Um die zuvor genannten Ziele mit dem Hauptziel einer Gewinnverwendung früherer Jahre bestmöglich zu erfüllen, sind verschiedene Varianten denkbar. Die erste Variante ist diejenige eines statistischen Ausgleichskontos in der Erfolgsrechnung. Eine zweite ist eine Ausnahmeregel für Grossprojekte. Eine dritte Variante ist, auf jährliche Vorgaben für die Budgetierung zu verzichten. Eine weitere Variante ist die Einführung eines Zielbands des Nettovermögens auf der Ebene der Finanzierungsrechnung. Und letztlich ist auch der Status quo als Variante zu prüfen, wie gut diese die Zielsetzungen zu erfüllen vermag.

Somit werden nachfolgende Varianten einer Prüfung unterzogen:

- A) Statistisches Ausgleichskonto
- B) Ausnahmeregel für Grossprojekte
- C) Verzicht auf jährliche Vorgaben
- D) Zielband Nettovermögen
- E) Status quo (keine Anpassung)

10.1 Statistisches Ausgleichskonto

Das Teilprojekt «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie» von «ELAN 22–25» hat – wie im Kapitel 7.2 «Überprüfung der finanziellen Grundsätze im Rahmen des Projekts «ELAN 22–25»» dargelegt – sowohl die Variante A «Statistisches Ausgleichskonto» wie auch die Variante B «Ausnahmeregel für Grossprojekte» im Gesamtrahmen der finanziellen Grundsätze geprüft. Das Teilprojekt ist zum Schluss gekommen, dass diese Variante zu verwerfen ist, weil sie im Widerspruch zum § 5 Haushaltgleichgewicht des Finanzhaushaltsgesetzes für Gemeinden FHGG steht.

Beschreibung der Variante

Das statistische Ausgleichskonto, wie es der Kanton Luzern für sich definiert, wird auf der Ebene Erfolgsrechnung angewandt. Gemäss **Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600)** gelten folgende Bestimmungen:

§ 6 Ausgleich der Erfolgsrechnung (Schuldenbremse Erfolgsrechnung)

¹ Die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden ab dem Jahr 2018 in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert.

² Für das statistische Ausgleichskonto wird per 1. Januar 2018 ein Ertragsüberschuss von 140 Millionen Franken als Anfangssaldo festgesetzt.

³ Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandüberschuss aufweisen.

Der Kanton hat mit dieser neuen Regel ab 2018 die bisherige Regel eines Rechnungsausgleichs über fünf Jahre ersetzt. Für die Gemeinden hingegen gelten die Vorgaben gemäss **Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden FHGG**, in denen explizit ein Rechnungsausgleich im Durchschnitt mehrerer Jahre vorgegeben wird:

§ 5 Haushaltgleichgewicht

¹ Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. ...

Die Anwendung eines statistischen Ausgleichskontos widerspricht somit der Vorgabe ausgeglichener Rechnungsabschlüsse (vgl. Kapitel 7.2 «Überprüfung der finanziellen Grundsätze im Rahmen des Projekts «ELAN 22–25»»). Eine hohe Dotierung des Ausgleichskontos erlaubt bzw. erzwingt negative Rechnungsabschlüsse über mehrere Jahre, da es sonst zu keinem Ausgleich dieses Kontos kommt. Dieser Umstand kommt einem Fehlanreiz gleich. Die Gefahr von strukturellen Defiziten wird in Kauf genommen.

Ein Blick auf die Zahlen zeigt die Schwierigkeiten in der Anwendung: Das statistische Ausgleichskonto beim Kanton Luzern ist allein von 2018 bis Ende 2021 von 140 Mio. Franken Anfangsdotation auf 686,3 Mio. Franken angestiegen. Für Ende 2023 wird es auf einer Höhe von 802,6 Mio. Franken erwartet (Quelle: Präsentation Aufgaben- und Finanzplan 2023–2026 Kanton Luzern). Zusätzlich zu beachten ist, dass der Saldo des statistischen Ausgleichskontos ausschliesslich für die Erfolgsrechnung zu Verfügung steht und damit keine Investitionen finanziert werden können.

Vorteile + Verwendung Gewinn der Vorjahre (nur in der Erfolgsrechnung)	Nachteile – Widerspruch zur Vorgabe FHGG (Rechnungsausgleich im Durchschnitt mehrerer Jahre) – Fehlanreiz Defizite zu machen – Gefahr struktureller Defizite – Positiver Saldo kann nicht für Investitionen verwendet werden
---	---

Beurteilung Zielerreichung

Ziele/Kriterien	--	-	0	+	++
Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)				+	
Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt			0		
Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen	--				
Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals		-			
Möglichst konstanter Steuerfuss		-			
Minimale Reserve für finanzielle Stresssituationen				+	
Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025		-			
Einfach und verständlich	--				

Aufgrund des Widerspruchs zum FHGG, der Vor- und Nachteile und der Beurteilung der Zielerreichung wird die Einführung eines statistischen Ausgleichskontos abgelehnt.

10.2 Ausnahmeregelung für Grossprojekte

Das Teilprojekt «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie» von «ELAN 22–25 hat» – wie im Kapitel 7.2 «Überprüfung der finanziellen Grundsätze im Rahmen des Projekts «ELAN 22–25»» dargelegt – sowohl die Variante A «Statistisches Ausgleichskonto» wie auch die Variante B «Ausnahmeregel für Grossprojekte» im Gesamtrahmen der finanziellen Grundsätze geprüft. Das Teilprojekt ist zum Schluss gekommen, dass diese Variante in der Umsetzung äusserst anspruchsvoll ist und einen hohen Ermessensspielraum aufweist. Zudem wird eine Ausnahme von Grossprojekten in den Zahlen der Rechnung und der Finanzplanung nicht dargestellt bzw. wieder eliminiert. Auch die Kennzahlen werden definitionsgemäss über alle finanziell relevanten Positionen, also inklusive Grossprojekte, vorgenommen. Deshalb ist eine künstliche Separierung auch kommunikativ sehr herausfordernd. Aus diesen Gründen soll auf diese Variante verzichtet werden.

Beschreibung der Variante

Eine Ausnahme von Grossprojekten aus der Schuldenbremse betrifft die Investitionsrechnung. Die Regelungen der finanzpolitischen Steuerung lauten beim Kanton Luzern gemäss **FLG** wie folgt:

§ 5 Ziele und Gegenstand

⁴ Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, dem § 6a nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung.

§ 6a Schuldengrenze (Schuldenbremse Nettoschulden)

¹ Die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten.

Für die Stadt Luzern könnte grundsätzlich eine analoge Anwendung vorgesehen werden. Dabei müsste definiert werden, was als Ausnahme von der Regel gelten soll und welche Kriterien dafür zu erfüllen sind. Gilt wie beim Kanton einzig die Höhe einer Investition als Kriterium, so ist zu beachten, dass die Folgekosten in der Erfolgsrechnung (Betriebskosten, Finanzierungskosten und Abschreibung) ausgeklammert werden und nicht in die Berechnung der Ausnahmeregel einfließen. Relevant bei Grossprojekten ist jedoch wie bei allen Investitionsprojekten die finanzielle Belastung über den ganzen Lebenszyklus der Investition. Diesem Aspekt wird mit einer Ausnahmeregel auf Ebene Investitionsrechnung nicht Rechnung getragen. Die Steuerung beim Kanton erfolgt deshalb zusätzlich über die Nettoverschuldung, die in Relation zu einer Einheit der Staatssteuer gesetzt wird. Somit wird bei dieser Ausnahmeregel letztlich auf das Nettovermögen und die Steuereinnahmen abgestützt, also auf Elemente der Finanzierungsrechnung und der Erfolgsrechnung. Es ist eine Vermischung aller Ebenen, weshalb eine solche Ausnahmeregel inkonsistent und auch intransparent ist, weil sie die effektiven Kosten einer Investition ausblendet.

Bei der Rechnungslegung und Berichterstattung gemäss FHGG im Sinne von «true and fair view» sind keine Ausnahmen erlaubt. Sämtliche finanzrelevanten Positionen sind abzubilden und auch die Finanzkennzahlen basieren auf den vollständigen Finanzdaten. Ausnahmen sind nicht möglich.

Kurz zusammengefasst kann gesagt werden, dass diese Variante zwar nicht unmöglich, jedoch inkonsistent ist und in der finanziellen Berichterstattung ohnehin nicht abgebildet wird, was aufgrund der Komplexität kommunikativ als sehr anspruchsvoll bezeichnet werden kann.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Grossprojekte, welche die Kriterien erfüllen, können leichter realisiert werden + Begrenzung der Verschuldung aufgrund der Zusatzregel möglich 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Vollkosten von Investitionen werden ausgeblendet - Gewinne in den Erfolgsrechnungen der Vorjahre können nicht investiert werden - Die Ausnahmeregel auf Investitionsebene tangiert zusätzlich die Finanzierungsebene (Nettoverschuldung) und die Ebene der Erfolgsrechnung (Relationsgrösse Steuereinnahmen) und ist daher inkonsistent und kaum transparent - Ausnahmeregel wird in der finanziellen Berichterstattung nach «true and fair view» nicht berücksichtigt - Zusammenhänge schwer kommunizierbar

Beurteilung Zielerreichung

Ziele/Kriterien	--	-	0	+	++
Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)	--				
Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt			0		
Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen					++
Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals				+	
Möglichst konstanter Steuerfuss			0		
Minimale Reserve für finanzielle Stresssituationen			0		
Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025				+	
Einfach und verständlich		-			

Aufgrund der Vor- und Nachteile sowie der Beurteilung der Zielerreichung ist eine solche Ausnahmeregel denkbar. Gleichzeitig ist sie von der Sachlage her inkonsistent und deckt sich nicht mit der Rechnungslegung.

10.3 Verzicht auf jährliche Vorgaben

Bei der Rückmeldung zum Teilprojekt 4 «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie» von «ELAN 22–25» wurde von Mitgliedern des Grossen Stadtrates die Meinung geäussert, dass die kurzfristigen Vorgaben für die Budgetierung gestrichen werden sollten. Aufgrund dieser Rückmeldung wurde diese dritte Variante aufgenommen und geprüft.

Beschreibung der Variante

Die Stadt Luzern kennt in ihrem **Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern FHR** folgende jährlichen Bestimmungen:

Art. 6 Jährliche Vorgaben

¹ Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen.

² Der Selbstfinanzierungsgrad soll in der Regel im Budget mindestens 80 Prozent betragen.

Die kurzfristigen Vorgaben für die Budgetierung betreffen somit den maximalen Aufwandüberschuss und den Selbstfinanzierungsgrad. Während der maximale Aufwandüberschuss durch den Stadtrat als Muss-Vorgabe zwingend einzuhalten ist, ist die Regel zum Selbstfinanzierungsgrad als Soll-Vorgabe formuliert.

Bei der letzten Teilrevision des FHR wurde explizit auf eine Streichung der jährlichen Vorgabe eines maximal zulässigen Budgetdefizits verzichtet und eine Verdoppelung von 4 % auf 8 % eingeführt. Damit wurde der finanzielle Handlungsspielraum für das Budgetjahr vergrössert, die mittelfristigen Bestimmungen zum Rechnungsausgleich und bezüglich Selbstfinanzierung blieben als übergeordnete Vorgaben bestehen. Begründet wurde die Verdoppelung im Hinblick auf die zu erwartende finanzielle Entwicklung, bei welcher mit einer ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR ein zweifelhaftes Signal ausgesendet worden wäre. Es wurde argumentiert, dass die jährliche Vorgabe zur Begrenzung des zulässigen Budgetdefizits zweifellos einen mässigen Einfluss auf das Ausgabenwachstum habe. Ein vollständiger Verzicht auf eine Begrenzung des maximalen Budgetdefizits würde gerade in Zeiten mit hohen Defiziten in der Planung ein falsches Signal aussenden und hätte möglicherweise zur Folge, dass frühzeitige Interventionen unterblieben und der Korrekturbedarf in späteren Jahren umso grösser wäre. An dieser Einschätzung hat sich seither nichts geändert. Auch die finanziellen Aussichten mit zweistelligen Defiziten im Budget und in den Finanzplanjahren haben sich nicht verändert.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Verwendung von Gewinnen der Vorjahre bzw. höhere Defizite kurzfristig möglich, da «nur» mittelfristige Vorgaben gelten würden + Kurzfristige Erleichterung der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben, da limitierende Regel aufgehoben würde 	<ul style="list-style-type: none"> - Frühzeitige Interventionen und Korrekturmassnahmen würden ausbleiben - Abgleiten in strukturelle Defizite - Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt dadurch gefährdet - Begrenzung der Verschuldung nur mittelfristig - Korrekturbedarf höher, Veränderung des Steuerfusses wahrscheinlicher

Beurteilung Zielerreichung

Ziele/Kriterien	--	-	0	+	++
Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)				+	
Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt	--				
Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen			0		
Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals		-			
Möglichst konstanter Steuerfuss		-			
Minimale Reserve für finanzielle Stresssituationen		-			
Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025				+	
Einfach und verständlich			0		

Aufgrund der Vor- und Nachteile sowie der Beurteilung der Zielerreichung ist ein vollständiger Verzicht auf jährliche Vorgaben wie bereits bei der letzten Teilrevision des FHR insgesamt negativ zu bewerten.

10.4 Zielband Nettovermögen

Aufgrund der Auslegeordnung der finanzpolitischen Vorgaben hat das Teilprojekt 4 «Kommunikation Eckdaten Finanzstrategie» von «ELAN 22–25» vorgeschlagen, ergänzend zu den bisherigen Bestimmungen ein Zielband für das Nettovermögen einzuführen. Dazu gab es erste Rückmeldungen von Mitgliedern des Grossen Stadtrates. Für einige war es unklar, wie die dargestellte Vermögensbandbreite von 100 bis 300 Mio. Franken hergeleitet wird, und andere teilten mit, dass der vorgeschlagene Grundsatz, dass das Nettovermögen (ohne Spezialfinanzierungen) im Minimum 100 Mio. Franken betragen solle, auf den ersten Blick gut zu kommunizieren sei. Unklar sei, warum eine fixe Zahl festgelegt werde, da die Bewertungen der Aktiven ebenfalls flexibel seien. Die Projektleitung stellte damals in Aussicht, dass die Darstellung und Begründung eines Zielbandes des Nettovermögens bei der Umsetzung der Motion 68 konkretisiert werde.

Beschreibung der Variante

Die Idee, ein Zielband für das Nettovermögen zu definieren, verfolgt die Absicht, Finanzierungsüberschüsse der Vorjahre bis zu einem bestimmten Wert des Nettovermögens (Untergrenze) für Investitionen verwenden zu können, um damit langfristige und nachhaltige Mehrwerte für die Bevölkerung der Stadt Luzern zu schaffen. Ebenfalls soll eine Obergrenze des Nettovermögens definiert werden, damit das Vermögen bei gut laufender Konjunktur nicht grenzenlos zunehmen kann. Zudem werden Konsequenzen bei einer Über- oder Unterschreitung des Zielbands definiert. Sollte die Obergrenze zweimal in Folge überschritten werden, ist eine Steuersenkung vorzusehen. Andererseits sind bei Unterschreitung des Zielbands eine Steuererhöhung und weitere Entlastungsmassnahmen vom Stadtrat zu beantragen. Um diese Absicht umzusetzen, benötigt es eine Regel zum Zielband des Nettovermögens und eine Bestimmung, dass bei Einhaltung der Regel zum Zielband des Nettovermögens der Selbstfinanzierungsgrad tiefer als vorgesehen ausfallen darf.

Die Höhe des Zielbandes soll so festgelegt werden, dass die **Untergrenze 100 Mio. Franken** beträgt und ausreicht, um eine finanzielle Krisensituation zu bewältigen, indem die Stadt antizyklisch handeln kann und genügend Zeit für umsetzbare Korrekturmassnahmen bleibt. Eine Simulation einer solchen Krisensituation (finanzieller Stresstest der Finanzverwaltung mit Szenario eines Börsencrashes von 50 % und einer nachfolgenden Rezession) hat ergeben, dass bei einem solchen Szenario für die Stadt Luzern mit finanziellen Schäden in der Höhe von rund 40 bis 50 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen ist. Bei einem Nettovermögen von 100 Mio. Franken verbleiben somit rund zwei Jahre, um auf eine solche Situation mit geeigneten Massnahmen (Steuererhöhung und weitere Entlastungsmassnahmen) reagieren und verhindern zu können, dass die Stadt Luzern in eine Nettoverschuldung abgleitet. Denn bei einer Nettoverschuldung würde Art. 7 des Finanzhaushaltsreglements verletzt, welcher besagt, dass das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanziert sein muss. Mit einer Festlegung der Untergrenze des Zielbandes von 100 Mio. Franken kann dies verhindert werden.

Die **Obergrenze des Zielbandes soll 300 Mio. Franken** betragen und somit einen gewissen Handlungsspielraum nach oben eröffnen. Eine Obergrenze ist sinnvoll, damit das Nettovermögen nicht grenzenlos zunehmen kann und eine generationengerechte Finanzierung der städtischen Angebote und Leistungen erfolgen kann. Sollte die Obergrenze zweimal in Folge überschritten werden, ist deshalb zwingend eine Steuersenkung zu beantragen. Die erstmalige Überschreitung der Obergrenze soll ohne Konsequenz bleiben, wenn das Nettovermögen im Folgejahr wieder sinkt; dadurch sind Kontinuität, Planbarkeit und Verlässlichkeit gewährleistet.

Die **Bandbreite von 200 Mio. Franken** soll einen genügenden Handlungsspielraum bieten, sowohl nach oben wie auch nach unten. Mit einem Zielrahmen von 100 bis 300 Mio. Franken bzw. einer Schwankungsbreite des Nettovermögens von 200 Mio. Franken kann sowohl eine generationengerechte Finanzierung der Staatsaufgaben sichergestellt als auch das Risiko einer Nettoverschuldung minimiert werden.

Fixe Grenzwerte bilden einen klaren Orientierungsrahmen. Auf der Ebene der Finanzierungsrechnung bzw. Gesamtrechnung (Nettovermögen) machen absolute Zahlen Sinn, weil eine Veränderung des Nettovermögens immer das Ergebnis der Gesamtrechnung (Erfolgsrechnung + Investitionsrechnung = Finanzierungsrechnung oder Gesamtrechnung) abbildet und somit die finanzielle Verfassung der städtischen Finanzen in einer Zahl darstellt. Deshalb muss das Nettovermögen nicht zusätzlich in eine Relation zu einer anderen Bezugsgrösse gebracht werden, was die Komplexität erhöhen und die Interpretation erschweren würde.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> + Finanzielle Steuerung erfolgt über die Finanzierungs- bzw. Gesamtrechnung (Ergebnisgrösse = Nettovermögen) + Bandbreite ermöglicht einen flexibleren Umgang mit der finanziellen Entwicklung in einem festgelegten Rahmen + Ober- und Untergrenze des Nettovermögens erfordern ein frühzeitiges Handeln + Nettovermögen wird primär für Investitionen verwendet und schafft nachhaltige Mehrwerte 	<ul style="list-style-type: none"> - Höhere Investitionen führen in der Folge zu höheren Abschreibungen, was die Erfolgsrechnungen der Zukunft belastet

Beurteilung Zielerreichung

Ziele/Kriterien	--	-	0	+	++
Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)					++
Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt			0		
Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen					++
Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals					++
Möglichst konstanter Steuerfuss				+	
Minimale Reserve für finanzielle Stresssituationen					++
Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025					++
Einfach und verständlich				+	

Aufgrund der Vor- und Nachteile sowie der Beurteilung der Zielerreichung zeigt diese Variante durchs Band positive Ergebnisse. Sie ist von den neuen Varianten am besten geeignet, die Zielsetzungen erreichen zu können.

10.5 Status quo (keine Anpassung)

Bei einer Prüfung von verschiedenen Möglichkeiten zu einer Anpassung der Schuldenbremse ist auch die Option «Status quo» im Hinblick auf die Zielerreichung zu beurteilen. Die aktuellen Bestimmungen, also der Status quo, sind im Kapitel 7.5 «Überblick kantonale und städtische Vorgaben und Kennzahlen» dargestellt, weshalb an dieser Stelle auf eine weitere Beschreibung verzichtet wird. Stattdessen wird für die Variante «Status quo» eine Beurteilung der Zielerreichung durchgeführt.

Beurteilung Zielerreichung

Ziele/Kriterien	--	-	0	+	++
Verwendung von Gewinnen aus den Vorjahren (Hauptziel)		-			
Nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt				+	
Investitionen in strategische Schwerpunkte ermöglichen			0		
Begrenzung der Verschuldung und Erhalt des Eigenkapitals				+	
Möglichst konstanter Steuerfuss			0		
Minimale Reserve für finanzielle Stresssituationen			0		
Einhalten der (angepassten) finanzrechtlichen Vorgaben ab 2025		-			
Einfach und verständlich				+	

Die Beurteilung der Zielerreichung zeigt eine insgesamt neutrale Bewertung auf. Diese ist deutlich schlechter als die Variante 4 «Zielband Nettovermögen». Das bedeutet, dass die gesetzten Ziele mit der Variante 4 «Zielband Nettovermögen» besser erfüllt werden können als mit der Variante «Status quo». Deshalb wird nachfolgend ein Lösungsvorschlag für die Umsetzung der Variante 4 «Zielband Nettovermögen» konkret vorgeschlagen.

11 Lösungsvorschlag/Anpassung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern sRSL 9.1.1.1.1

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen wird nachfolgend der Lösungsvorschlag skizziert und zusätzlich eine Ergänzung zum maximal zulässigen Defizit vorgeschlagen.

11.1 Einführung Zielband Nettovermögen

Der Lösungsvorschlag sieht eine Ergänzung der bisherigen finanzrechtlichen Bestimmungen vor. So soll sich das Nettovermögen in einem Zielband von 100 bis 300 Mio. Franken bewegen (neuer Abs. 1 in Art. 7). Ergänzend werden die Massnahmen bei Über- oder Unterschreitung des Zielbands definiert (neuer Abs. 2 und 3 in Art. 7). Damit Gewinne aus den Vorjahren für Investitionen in strategische Schwerpunkte verwendet werden können, wird die Regel des Selbstfinanzierungsgrades ergänzt. Die Pflicht eines Selbstfinanzierungsgrades von mindestens 80 % im Durchschnitt von fünf Jahren (Art. 5 Abs. 1 lit. b FHR) wird mit einem Nebensatz ergänzt.

11.2 Differenzierung des maximal zulässigen Defizits

Aufgrund der hohen Abweichungen der Rechnung zum Budget in den vergangenen Jahren stellt sich die Frage, ob das maximal zulässige Defizit nach Art. 6 Abs. 1 als limitierender Budgetfaktor gerechtfertigt ist, solange sich das Nettovermögen im Zielband von 100 bis 300 Mio. Franken bewegt.

Für die Beibehaltung der aktuellen Regel spricht der erwähnte limitierende Faktor, der ein Abgleiten in hohe strukturelle Defizite verhindern hilft (vgl. Ausführungen in Kap. 10.3). Aktuell sind von Jahr zu Jahr grössere Anstrengungen nötig, um diese Vorgabe einzuhalten. Nicht alles Wünschenswerte kann ins Budget aufgenommen werden. Eine Priorisierung und Staffelung von überobligatorischen Leistungen ist notwendig. Auf diese Art und Weise kann auch sichergestellt werden, dass sich der Finanzhaushalt einigermassen ausgeglichen entwickelt. Fällt der limitierende Faktor weg, besteht die Gefahr, dass das erarbeitete Nettovermögen innerhalb weniger Jahre für den Konsum – statt für Investitionen – verwendet wird, die Stadt also Angebote und Dienstleistungen erbringt, welche sie nicht langfristig finanzieren kann. Umso schmerzlicher würden die notwendigen Korrekturmassnahmen ausfallen, sollte die untere Bandbreite des Nettovermögens erreicht werden. Auf der Basis der Ergebnisse der Erfolgsrechnung der Finanzplanprognose 2024–2027 und in der Annahme, dass die Rechnungsergebnisse jährlich um rund 20 Mio. Franken besser ausfallen als budgetiert, muss damit gerechnet werden, dass im Jahr 2027 das Rechnungsergebnis im Durchschnitt von fünf Jahren negativ sein wird. Die kumulierten Verluste der Jahre 2023 bis 2027 würden ohne Begrenzung des zulässigen Budgetdefizits rund 72 Mio. Franken betragen. Dieser kumulierte Verlust müsste spätestens im Budget 2027 kompensiert werden. Werden die zulässigen Budgetdefizite jedoch weiterhin limitiert – beispielsweise bei 16 % des Bruttoertrags einer Steuereinheit – würden die kumulierten Verluste sowie der entsprechende Korrekturbedarf im Budget 2027 bei rund 49 Mio. Franken liegen. In einer länger anhaltenden Periode mit negativen Rechnungsergebnissen fällt der Korrekturbedarf somit geringer aus, als wenn das jährliche Budgetdefizit nicht begrenzt wird. Zu beachten ist ausserdem, dass das Nettovermögen aufgrund der hohen Investitionen und der absehbaren Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung in den kommenden Jahren schnell und stark sinken wird und der Grenzwert von 100 Mio. Franken in wenigen Jahren unterschritten werden könnte. Somit könnte der Fall eintreten, dass gleichzeitig mehrere Vorgaben der Schuldenbremse (negativer 5-Jahres-Durchschnitt der Erfolgsrechnung und Unterschreitung des Zielbands von 100 Mio. Franken Nettovermögen) verletzt würden.

Für eine vollständige Aufhebung des zulässigen Budgetdefizits spricht einzig, dass der Budgetprozess insgesamt einfacher wird, solange sich das Nettovermögen innerhalb des Zielbandes bewegt. Die

Erfolgsrechnung darf im Budget stark negative Ergebnisse aufweisen. Eine solche Aufweichung der Regel funktioniert ausschliesslich in Zeiten mit hohen positiven Budgetabweichungen. Sobald die Rechnung negativ ausfällt und trotzdem noch weiter stark negativ budgetiert werden darf, sind die Zielsetzungen eines ausgeglichenen Finanzhaushalts nicht mehr zu erreichen. Es macht wenig Sinn, eine Regel dauerhaft zu ändern, sodass die Erreichung der festgelegten Ziele gefährdet würde.

Aufgrund der aktuell guten finanziellen Ausgangslage ist eine moderate Anpassung des maximal zulässigen Defizits möglich. Diese wird wie folgt skizziert: Ist das Nettovermögen grösser als 100 Mio. Franken, soll das maximal zulässige Defizit 16 % des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen; dies entspricht einer erneuten Verdoppelung nach der Anpassung von 4 % auf 8 % bei der letzten Revision.

Würdigung

Die Anpassung der Bestimmungen zur finanziellen Steuerung wurde durch die Motion 68 «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit» angestossen. Diese wurde am 25. November 2021 teilweise überwiesen.

Mit dem Lösungsvorschlag eines zusätzlichen Zielbands des Nettovermögens inkl. ergänzender Regeln bei Über- oder Unterschreitung können die Zielsetzungen am besten erfüllt werden. Diese Anpassungen ermöglichen, in Zukunft höhere Investitionen zu tätigen. Da sich die finanzrechtlichen Bestimmungen bisher bewährt haben, werden diese im Grundsatz beibehalten mit Ergänzungen und Modifikationen:

- Einführung eines Zielbands des Nettovermögens;
- Massnahmen bei Über- oder Unterschreitung des Zielbands;
- Ergänzung zum Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von fünf Jahren sowie
- Lockerung der Vorgabe zum zulässigen Aufwandüberschuss im Budget, sofern das Nettovermögen mehr als 100 Mio. Franken beträgt.

Damit können die Stärken der bisherigen finanzrechtlichen Regelungen mit den Vorteilen einer angemessenen Höhe des Nettovermögens in Form eines Zielbands kombiniert werden. Dank dieser Anpassungen kann der finanzielle Spielraum für Investitionen wesentlich erweitert werden, ohne dass die Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik bzw. eines nachhaltig ausgeglichenen Finanzhaushalts aus den Augen verloren werden.

12 Antrag (Teil 1 und Teil 2)

Gestützt auf die Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,

- zuhanden der Stimmberechtigten der Änderung der Gemeindeordnung zuzustimmen;
- die Änderung des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken und des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates zu erlassen;
- die Änderung des Finanzhaushaltsreglements zu erlassen;
- die folgenden Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
 - Motion 4, Jona Studhalter, Irina Studhalter und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied»;
 - Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit».

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 26. April 2023



Beat Züsli
Stadtpräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 18 vom 26. April 2023 betreffend

Teilrevision der Gemeindeordnung und Anpassung der Schuldenbremse,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 14 Konstruktives Referendum

¹ 800 Stimmberechtigte können anstelle des Referendums gemäss Art. 12 oder Art. 13 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Erlass oder Sachgeschäft verlangen. Davon ausgenommen sind Budget und Steuerfuss.

Abs. 2–6 (unverändert)

Art. 19 Konstituierung

Zu seiner konstituierenden Sitzung wird der Grosse Stadtrat vom Stadtrat einberufen. Der Grosse Stadtrat regelt die Eröffnung der Sitzung.

Art. 33 Vollamt

¹ (unverändert)

² Die Bruttobesoldung der Mitglieder des Stadtrates darf Fr. 200'000.–, diejenige des Stadtpräsidenten Fr. 220'000.– nicht übersteigen. Der allfällige Ausgleich der Teuerung bleibt vorbehalten und ist vom Grossen Stadtrat im Rahmen des Budgets zu bewilligen.

Art. 46 Führung der Volksschule

¹ Die gemäss kantonalem Recht der Bildungskommission zugewiesenen Aufgaben werden einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates übertragen, soweit sie nicht einer anderen Instanz zugewiesen werden.

² (unverändert)

³ (unverändert)

Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

(wird aufgehoben)

Art. 65 Mittelbewirtschaftung Grundsatz (neu)

¹ Das Finanzvermögen ist möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² Die Mittelbewirtschaftung ist Sache der zuständigen Direktion. Vorbehalten bleibt Art. 65a.

³ Die zuständige Direktion hat die Aufgabe, im Hinblick auf die Finanzierung von Fehlbeträgen im städtischen Haushalt die notwendigen Mittel zu beschaffen.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.

Art. 65a Mittelbewirtschaftung Grundstücksgeschäfte (neu)

¹ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist.

² Der Grosse Stadtrat ist abschliessend zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens mit einem Wert von mehr als 20 Mio. Franken:

- Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1;
- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter.

³ Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen:

- Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1 im Wert von mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken;
- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter im Wert von mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken;
- Kauf von Grundstücken im Wert von über 2 Mio. Franken.

⁴ Die Wertbestimmung zu den Grundstücksgeschäften wird vom Grossen Stadtrat separat geregelt.

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 20 Mio. Franken durch Sonderkredite;
- c. Beteiligungsgeschäfte
Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 20 Mio. Franken.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 2 Mio. Franken durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3;
 2. Projektierungskredite von mehr als Fr. 800'000.–;
 3. Zusatzkredite;
- c. Beteiligungsgeschäfte
 1. die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend:
 - Übertragung von Beteiligungen an den verselbstständigten Dienstabteilungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt;
 - Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 2. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, bei einem Wert von über 2 Mio. Franken;
- d. andere Finanzgeschäfte
Abschluss von Konzessionsverträgen, sofern der Wert 20 Mio. Franken übersteigt oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.

Art. 69 *Grosser Stadtrat*

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
 2. Nachtragskredite;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Bewilligung von freibestimbaren Ausgaben über 2 Mio. Franken durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3;
 2. Bewilligung von Projektierungskrediten von mehr als Fr. 800'000.–;
 3. Bewilligung von Zusatzkrediten;
- c. Rechenschaft
 1. Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung;
 2. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;
- d. Beteiligungen,
 1. die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend:
 - Übertragung von Beteiligungen an den verselbstständigten Dienstabteilungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt;
 - Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 2. Übertragung von Beteiligungen an den übrigen Kapitalgesellschaften, sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind.
 3. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert 2 Mio. Franken übersteigt;
- e. andere Finanzgeschäfte
 1. Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
 2. Genehmigung von Konzessionsverträgen, sofern der Wert 2 Mio. Franken übersteigt oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.

Art. 70 *Stadtrat*

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. Finanzgeschäfte, soweit sie nicht an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen sind;
 - b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben bis 2 Mio. Franken durch Beschluss;
 2. nicht voraussehbare freibestimbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um 2 Mio. Franken überschritten wird.
2. Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

- II. 1. Das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 wird wie folgt geändert:

Art. 5a Ermittlung der massgebenden Höhe der Grundstücksgeschäfte (neu)

Folgende Werte sind für die Bestimmung der Zuständigkeit massgebend:

1. Bei Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmungen der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt Luzern, mindestens jedoch sein Katasterwert;
2. bei Baurechtsverträgen das 10-Fache des jährlichen Baurechtszinses;
3. bei Kaufgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

- III. 1. Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 wird wie folgt geändert:

Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich

¹ Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht, sobald das Nettovermögen weniger als 100 Mio. Franken beträgt.

² (unverändert)

³ (unverändert)

⁴ (unverändert)

Art. 6 Jährliche Vorgaben

¹ Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung beträgt höchstens

- a. 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit, wenn das Nettovermögen weniger als 100 Mio. Franken beträgt;
- b. 16 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit, wenn das Nettovermögen mindestens 100 Mio. Franken beträgt.

² (unverändert)

Art. 7 Finanzierungsregeln

¹ (unverändert)

² Das Nettovermögen bewegt sich innerhalb eines Zielbands von 100 bis 300 Mio. Franken.

³ Überschreitet das Nettovermögen zweimal in Folge in der Jahresrechnung den Betrag von 300 Mio. Franken, so beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat für das nächste Budget eine Steuersenkung.

⁴ Fällt das Nettovermögen in der Jahresrechnung unter den Betrag von 100 Mio. Franken, so beantragt der Stadtrat für das nächste Budget eine Steuererhöhung und weitere Entlastungsmassnahmen, die in den Aufgaben- und Finanzplan zu integrieren sind.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

- IV. Die Motion 4, Jona Studhalter, Irina Studhalter und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied», wird als erledigt abgeschrieben.

- V. Die Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit», wird als erledigt abgeschrieben.

VI. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum, die Beschlüsse gemäss den Ziffern II und III unterliegen je einzeln dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 18 vom 26. April 2023 betreffend

Teilrevision der Gemeindeordnung und Anpassung der Schuldenbremse,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 13 *Fakultatives Referendum*

¹ Auf Begehren von 800 Stimmberechtigten unterliegen folgende Beschlüsse des Grossen Stadtrates der Volksabstimmung:

1. (unverändert)
 2. Geschäfte **gemäss Art. 65a** und 68
 - 3 (unverändert)
 4. (unverändert)
- Abs. 2 (unverändert)

Art. 14 *Konstruktives Referendum*

¹ 800 Stimmberechtigte können anstelle des Referendums gemäss Art. 12 oder Art. 13 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Erlass oder Sachgeschäft verlangen. Davon ausgenommen sind Budget und Steuerfuss.

Abs. 2–6 (unverändert)

Art. 19 *Konstituierung*

Zu seiner konstituierenden Sitzung wird der Grosse Stadtrat vom Stadtrat einberufen. Der Grosse Stadtrat regelt die Eröffnung der Sitzung.

Art. 33 *Vollamt*

¹ (unverändert)

² Die Bruttobesoldung der Mitglieder des Stadtrates darf Fr. 200'000.–, diejenige des Stadtpräsidenten Fr. 220'000.– nicht übersteigen. Der allfällige Ausgleich der Teuerung bleibt vorbehalten und ist vom Grossen Stadtrat im Rahmen des Budgets zu bewilligen.

Art. 46 Führung der Volksschule

¹ Die gemäss kantonalem Recht der Bildungskommission zugewiesenen Aufgaben werden einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates übertragen, soweit sie nicht einer anderen Instanz zugewiesen werden.

² (unverändert)

³ (unverändert)

Art. 58 Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben

(wird aufgehoben)

Art. 65 Mittelbewirtschaftung Grundsatz (neu)

¹ Das Finanzvermögen ist möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.

² Die Mittelbewirtschaftung ist Sache der zuständigen Direktion. Vorbehalten bleibt Art. 65a.

³ Die zuständige Direktion hat die Aufgabe, im Hinblick auf die Finanzierung von Fehlbeträgen im städtischen Haushalt die notwendigen Mittel zu beschaffen.

⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.

Art. 65a Mittelbewirtschaftung Grundstücksgeschäfte (neu)

¹ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist.

² Der Grosse Stadtrat ist ~~abschliessend~~ zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens mit einem Wert von mehr als ~~1 Mio. Franken~~ ~~20 Mio. Franken~~:

- Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1;
- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter.

~~Diese Beschlüsse unterstehen dem fakultativen Referendum.~~

³ Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen:

- Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1 im Wert von ~~bis zu 1 Mio. Franken~~ ~~mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken~~;
- Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter im Wert von ~~bis zu 1 Mio. Franken~~ ~~mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken~~;
- Kauf von Grundstücken im Wert von über ~~1 Mio. Franken~~ ~~2 Mio. Franken~~.

⁴ Die Wertbestimmung zu den Grundstücksgeschäften wird vom Grossen Stadtrat separat geregelt.

Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum

Dem obligatorischen Referendum unterstehen:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über ~~15 Mio. Franken~~ ~~20 Mio. Franken~~ durch Sonderkredite;
- c. Beteiligungsgeschäfte
Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als ~~15 Mio. Franken~~ ~~20 Mio. Franken~~.

Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum

Dem fakultativen Referendum unterstehen:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über 1 Mio. Franken ~~2 Mio. Franken~~ durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3;
 2. Projektierungskredite von mehr als Fr. ~~500'000.– 800'000.–~~;
 3. Zusatzkredite;
- c. Beteiligungsgeschäfte
 1. ~~die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend:~~
 - Übertragung von Beteiligungen an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen ~~an den verselbstständigten Dienstabteilungen~~, sofern eine Hundertprozentbeteiligung, eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Hundertprozentbeteiligung, eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 2. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, bei einem Wert von über 1 Mio. Franken ~~2 Mio. Franken~~;
- d. andere Finanzgeschäfte
Abschluss von Konzessionsverträgen, sofern der Wert ~~15 Mio. Franken 20 Mio. Franken~~ übersteigt oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.

Art. 69 Grosse Stadtrat

Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:

- a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses
 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss;
 2. Nachtragskredite;
- b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Bewilligung von freibestimbaren Ausgaben über 1 Mio. Franken ~~2 Mio. Franken~~ durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3;
 2. Bewilligung von Projektierungskrediten von mehr als Fr. ~~500'000.– 800'000.–~~;
 3. Bewilligung von Zusatzkrediten;
- c. Rechenschaft
 1. Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung;
 2. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;
- d. Beteiligungen,
 1. ~~die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend:~~
 - Übertragung von Beteiligungen an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen ~~an den verselbstständigten Dienstabteilungen~~, sofern eine Hundertprozentbeteiligung, eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind;
 - Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Hundertprozentbeteiligung, eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;
 3. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert 1 Mio. Franken ~~2 Mio. Franken~~ übersteigt;
- e. andere Finanzgeschäfte

1. Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;
2. Genehmigung von Konzessionsverträgen, sofern der ~~1 Mio. Franken~~ ~~2 Mio. Franken~~ übersteigt
oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.

Art. 70 Stadtrat

Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:

- a. Finanzgeschäfte, soweit sie nicht an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen sind;
 - b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte
 1. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben bis ~~1 Mio. Franken~~ ~~2 Mio. Franken~~ durch Beschluss;
 2. nicht voraussehbare freibestimbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um ~~1 Mio. Franken~~ ~~2 Mio. Franken~~ überschritten wird.
2. Diese Änderung tritt mit der Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.
- II. 1. Das Reglement über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken vom 29. Juni 2017 wird wie folgt geändert:

Art. 5a Ermittlung der massgebenden Höhe der Grundstücksgeschäfte (neu)

Folgende Werte sind für die Bestimmung der Zuständigkeit massgebend:

1. Bei Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmestimmungen der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt Luzern, mindestens jedoch sein Katasterwert;
 2. bei Baurechtsverträgen das 10-Fache des jährlichen Baurechtszinses;
 3. bei Kaufgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert.
2. Diese Änderung tritt am ersten ~~Tag des Folgemonats~~ nach der Annahme der Teilrevision der Gemeindeordnung gemäss Ziffer I ~~4. Januar 2024~~ in Kraft.
- III. ~~Die Abstimmung über diesen Beschluss wird aufgeschoben.~~
- ~~Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 wird wie folgt geändert:~~
- IV. Die Motion 4, Jona Studhalter, Irina Studhalter und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied», wird als erledigt abgeschrieben.
- V. ~~Die Abstimmung über diesen Beschluss wird aufgeschoben.~~
- VI. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum, ~~derjenige gemäss Ziffer II die Beschlüsse gemäss den Ziffern II und III unterliegen je einzeln~~ dem fakultativen Referendum.

Luzern, 28. September 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Anhang 1

Teilrevision Gemeindeordnung, synoptische Darstellung der Änderungen

Anhang 1: Teilrevision Gemeindeordnung, synoptische Darstellung der Änderungen

Es sind nur Bestimmungen aufgeführt, die geändert werden.

gelbe Markierung: Änderungen zur Ausgabe vom 1. August 2019

Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 Ausgabe vom 1. August 2019	Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 Entwurf vom März 2023
Redaktionelle Anpassungen und Umsetzung Motion 4	
<p>Art. 14 Konstruktives Referendum ¹ 800 Stimmberechtigte können anstelle des Referendums gemäss Art. 12 oder Art. 13 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Erlass oder Sachgeschäft verlangen. Davon ausgenommen sind Voranschlag und Steuerfuss. Abs. 2–6 (unverändert)</p>	<p>Art. 14 Konstruktives Referendum ¹ 800 Stimmberechtigte können anstelle des Referendums gemäss Art. 12 oder Art. 13 auch eine Abstimmung über einen Gegenvorschlag zu einem Erlass oder Sachgeschäft verlangen. Davon ausgenommen sind Budget und Steuerfuss. Abs. 2–6 (unverändert)</p>
<p>Art. 19 Konstituierung Zu seiner konstituierenden Sitzung wird der Grosse Stadtrat vom Stadtrat einberufen. Die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident eröffnet die Sitzung.</p>	<p>Art. 19 Konstituierung Zu seiner konstituierenden Sitzung wird der Grosse Stadtrat vom Stadtrat einberufen. Der Grosse Stadtrat regelt die Eröffnung der Sitzung.</p>
<p>Art. 33 Vollamt ¹ (unverändert) ² Die Bruttobesoldung der Mitglieder des Stadtrats darf Fr. 200'000.–, diejenige des Stadtpräsidenten Fr. 220'000.– nicht übersteigen. Der allfällige Ausgleich der Teuerung bleibt vorbehalten und ist vom Grossen Stadtrat im Rahmen des Voranschlags zu bewilligen.</p>	<p>Art. 33 Vollamt ¹ (unverändert) ² Die Bruttobesoldung der Mitglieder des Stadtrates darf Fr. 200'000.–, diejenige des Stadtpräsidenten Fr. 220'000.– nicht übersteigen. Der allfällige Ausgleich der Teuerung bleibt vorbehalten und ist vom Grossen Stadtrat im Rahmen des Budgets zu bewilligen.</p>
<p>Art. 46 Führung der Volksschule ¹ Die gemäss kantonalem Recht der Schulpflege zugewiesenen Aufgaben werden einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates übertragen, soweit sie nicht einer anderen Instanz zugewiesen werden. ² (unverändert) ³ (unverändert)</p>	<p>Art. 46 Führung der Volksschule ¹ Die gemäss kantonalem Recht der Bildungskommission zugewiesenen Aufgaben werden einer ständigen Kommission des Grossen Stadtrates übertragen, soweit sie nicht einer anderen Instanz zugewiesen werden. ² (unverändert) ³ (unverändert)</p>

VIII. Finanzhaushalt	
<p>Art. 58 <i>Ermittlung der massgebenden Höhe der Ausgaben</i></p> <p>¹ Die massgebende Höhe einer Ausgabe sowie das Vorgehen bei wiederkehrenden Ausgaben richten sich nach den kantonalen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden.</p> <p>² Bei Grundstücken sind folgende Werte massgebend:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei Kaufs- oder Verkaufsgeschäften der Kaufpreis zuzüglich allfälliger Nebenleistungen, mindestens jedoch der Katasterwert; 2. bei Tauschgeschäften der vertragliche Anrechnungswert des gemeindeeigenen Grundstücks zuzüglich einer allfälligen Aufzahlung der Stadt, mindestens jedoch sein Katasterwert; 3. bei Baurechtsverträgen das 20-Fache des jährlichen Baurechtszinses; 4. für Erwerb von Dienstbarkeiten und Grundlasten das Entgelt für ihre Einräumung; 5. für die Belastung von gemeindeeigenen Grundstücken mit Dienstbarkeiten, Grundlasten und Konzessionen gilt der höchste der folgenden Werte: Katasterwert, Hälfte der Baukosten oder Entgelt für die Einräumung. 	<p>Art. 58 wird aufgehoben</p>
<p>Art. 65 <i>Mittelbewirtschaftung</i></p> <p>¹ Die zuständige Direktion hat das Finanzvermögen möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.</p> <p>² Die zuständige Direktion hat die Aufgabe, im Hinblick auf die Finanzierung von Fehlbeträgen im städtischen Haushalt die notwendigen Mittel zu beschaffen.</p> <p>³ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist. Zudem finden für Grundstücksgeschäfte die Art. 67 bis 70 Anwendung. Davon ausgenommen sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Investitionen in Liegenschaften des Finanzvermögens, sofern die Anforderungen von Abs. 1 erfüllt sind; b. der Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen bis zu einem Wert von 2 Mio. Franken. <p>⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.</p>	<p>Art. 65 <i>Mittelbewirtschaftung Grundsatz (neu)</i></p> <p>¹ Das Finanzvermögen ist möglichst sicher, ertragbringend und realisierbar anzulegen.</p> <p>² Die Mittelbewirtschaftung ist Sache der zuständigen Direktion. Vorbehalten bleibt Art. 65a.</p> <p>³ Die zuständige Direktion hat die Aufgabe, im Hinblick auf die Finanzierung von Fehlbeträgen im städtischen Haushalt die notwendigen Mittel zu beschaffen.</p> <p>⁴ Der Stadtrat regelt das Nähere zu Abs. 1 und 2.</p>

VIII. Finanzhaushalt	
	<p>Art. 65a Mittelbewirtschaftung Grundstücksgeschäfte (neu)</p> <p>¹ Grundstücke des Finanzvermögens im Eigentum der Stadt Luzern dürfen nicht verkauft, sondern Dritten nur im Baurecht zur Nutzung überlassen werden. Der Grosse Stadtrat regelt in einem Reglement die Fälle, in denen ein Verkauf zulässig ist.</p> <p>² Der Grosse Stadtrat ist abschliessend zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte des Finanzvermögens mit einem Wert von mehr als 20 Mio. Franken:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter. <p>³ Der Stadtrat ist abschliessend zuständig für folgende Grundstücksgeschäfte im Finanzvermögen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tausch oder Verkauf im Rahmen der Ausnahmebestimmung gemäss Abs. 1 im Wert von mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter im Wert von mehr als 2 Mio. bis zu 20 Mio. Franken; – Kauf von Grundstücken im Wert von über 2 Mio. Franken. <p>⁴ Die Wertbestimmung zu den Grundstücksgeschäften wird vom Grossen Stadtrat separat geregelt.</p>
IX. Finanzkompetenzen	
<p>Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum Dem obligatorischen Referendum unterstehen:</p> <p>a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird; <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 15 Mio. Franken durch Sonderkredite; 3. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 15 Mio. Franken übersteigt; 4. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 15 Mio. Franken; <p>c. Grundstücksgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 30 Mio. Franken über <ul style="list-style-type: none"> – Kauf von Grundstücken; 	<p>Art. 67 Obligatorisches Finanzreferendum Dem obligatorischen Referendum unterstehen:</p> <p>a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss verändert wird;</p> <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 20 Mio. Franken durch Sonderkredite;</p> <p>c. Beteiligungsgeschäfte Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 20 Mio. Franken.</p>

IX. Finanzkompetenzen	
<p>6. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken über</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tausch oder Verkauf mit Abtausch; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter; – Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten; <p>d. Beteiligungsgeschäfte</p> <p>7. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken;</p> <p>e. andere Finanzgeschäfte</p> <p>8. Abschluss von Konzessionsverträgen bei einem Wert von mehr als 15 Mio. Franken.</p>	
<p>Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum Dem fakultativen Referendum unterstehen:</p> <p>a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt; <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist; 3. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–; 4. Bewilligung von freibestimmbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt; 5. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken; 6. Zusatzkredite; 7. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken betreffend die Übertragung einer obligatorischen Gemeindeaufgabe an einen externen Leistungserbringer im Rahmen einer Leistungsvereinbarung; <p>c. Grundstücksgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken über <ul style="list-style-type: none"> – Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter; 	<p>Art. 68 Fakultatives Finanzreferendum Dem fakultativen Referendum unterstehen:</p> <p>a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss, sofern der Steuerfuss unverändert bleibt;</p> <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausgabenbewilligung für freibestimmbare Ausgaben über 2 Mio. Franken durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3; 2. Projektierungskredite von mehr als Fr. 800'000.–; 3. Zusatzkredite; <p>c. Beteiligungsgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend: <ul style="list-style-type: none"> – Übertragung von Beteiligungen an den verselbstständigten Dienstabteilungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt; – Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen; 2. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, bei einem Wert von über 2 Mio. Franken; <p>d. andere Finanzgeschäfte Abschluss von Konzessionsverträgen, sofern der Wert 20 Mio. Franken übersteigt oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.</p>

IX. Finanzkompetenzen	
<p>– Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten;</p> <p>d. Beteiligungsgeschäfte</p> <p>9. Beschlüsse gemäss Art. 69 lit. e Ziff. 11 betreffend Kapitalgesellschaften, die aus der Verselbstständigung einer städtischen Dienstabteilung hervorgegangen sind oder deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern:</p> <p>– eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder</p> <p>– bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen;</p> <p>10. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. Franken bis 15 Mio. Franken;</p> <p>e. andere Finanzgeschäfte</p> <p>11. Abschluss von Konzessionsverträgen.</p>	
<p>Art. 69 Grosse Stadtrat Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:</p> <p>a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte und Festsetzung des Steuerfusses</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss; 2. Nachtragskredite; <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben über Fr. 750'000.– durch Sonderkredite, sofern nichts anderes geregelt ist; 4. Projektierungskredite von mehr als Fr. 400'000.–; 5. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen, sofern der Geschäftswert 1 Mio. Franken übersteigt; 6. Genehmigung von Prozessvergleichen bei einem Streitwert von mehr als 1 Mio. Franken; 7. Zusatzkredite; <p>c. Genehmigungsgeschäfte</p>	<p>Art. 69 Grosse Stadtrat Der Grosse Stadtrat ist abschliessend oder unter Vorbehalt des Referendums zuständig für folgende Finanzgeschäfte:</p> <p>a. Finanzsteuerung und Festsetzung des Steuerfusses</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss; 2. Nachtragskredite; <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bewilligung von freibestimbaren Ausgaben über 2 Mio. Franken durch Sonderkredite. Vorbehalten bleiben Ziff. 2 und 3; 2. Bewilligung von Projektierungskrediten von mehr als Fr. 800'000.–; 3. Bewilligung von Zusatzkrediten; <p>c. Rechenschaft</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung; 2. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite; <p>d. Beteiligungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die verselbstständigten Dienstabteilungen betreffend:

IX. Finanzkompetenzen

<p>8. Genehmigung des Jahresberichts und der Jahresrechnung;</p> <p>9. Genehmigung der Abrechnung über Sonderkredite und Zusatzkredite;</p> <p>d. Grundstücksgeschäfte</p> <p>10. Beschlüsse mit einem Wert von mehr als Fr. 750'000.– über</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kauf von Grundstücken. Vorbehalten bleibt die Kompetenz des Stadtrates bzw. der für die Mittelbewirtschaftung zuständigen Direktion betreffend Kauf von Grundstücken für das Finanzvermögen gemäss Art. 70 lit. c Ziff. 6 bzw. Art. 65 Abs. 3; – Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter; – Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten; <p>e. Beteiligungsgeschäfte</p> <p>11. Übertragung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei verselbstständigten städtischen Dienstabteilungen oder bei Beteiligungen, deren Erwerb dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt war, sofern: <ul style="list-style-type: none"> – eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder – bei städtischen Beteiligungs- oder Stimmrechten ohne eine Übertragung von Beteiligungen eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen; – im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind; – bei den übrigen Gesellschaften: sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind; <p>12. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert Fr. 750'000.– übersteigt;</p> <p>f. andere Finanzgeschäfte</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Übertragung von Beteiligungen an den verselbstständigten Dienstabteilungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt; – Geschäfte ohne Übertragung von Beteiligungen, sofern eine Zweidrittelmehrheit oder eine Mehrheitsbeteiligung entfällt, z. B. durch Kapitalerhöhungen bei Übernahmen oder bei Kreuzbeteiligungen; <p>2. Übertragung von Beteiligungen an den übrigen Kapitalgesellschaften, sofern eine Mehrheitsbeteiligung der Stadt Luzern entfällt oder im Einzelfall mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals betroffen sind.</p> <p>3. Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften, sofern der Wert 2 Mio. Franken übersteigt;</p> <p>e. andere Finanzgeschäfte</p> <p>1. Beschluss über die Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;</p> <p>2. Genehmigung von Konzessionsverträgen, sofern der Wert 2 Mio. Franken übersteigt oder soweit das kantonale Recht das fakultative Referendum vorsieht.</p>
--	---

IX. Finanzkompetenzen	
<p>13. Bewilligung der Zweckänderung von Verwaltungsvermögen, sofern die Stimmberechtigten oder der Grosse Stadtrat die Zweckbindung begründet haben;</p> <p>14. Abschluss von Konzessionsverträgen.</p>	
<p>Art. 70 Stadtrat Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:</p> <p>a. kreditrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kreditübertragungen nach § 16 Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Der Stadtrat kann diese Befugnis an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen; <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. nicht voraussehbare freibestimbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um Fr. 750'000.– überschritten wird; 3. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben bis Fr. 750'000.– durch Beschluss; 4. Bewilligung von freibestimbaren Bürgschaften und anderen Eventualverpflichtungen bis zu einem Geschäftswert von 1 Mio. Franken; 5. Aufnahme und vergleichsweise Erledigung von Prozessen unter Vorbehalt von Art. 69 lit. b Ziff. 6; <p>c. Grundstücksgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Beschlüsse mit einem Wert über 2 Mio. bis zu 30 Mio. Franken über den Kauf von Grundstücken; 7. Beschlüsse mit einem Wert bis zu Fr. 750'000.– über <ul style="list-style-type: none"> – Verkauf von Grundstücken im Rahmen der Ausnahmebestimmungen des Reglements über die Abgabe von stadteigenen Grundstücken; – Einräumung von selbstständigen und dauernden Baurechten zugunsten Dritter; – Erwerb und Einräumung von Dienstbarkeiten und Grundlasten. 	<p>Art. 70 Stadtrat Der Stadtrat ist zuständig für alle Finanzgeschäfte der Stadt Luzern, die keinem anderen Organ übertragen sind. Er ist insbesondere zuständig für:</p> <p>a. Finanzgeschäfte, soweit sie nicht an eine ihm unterstellte Organisationseinheit übertragen sind;</p> <p>b. ausgabenrechtliche Finanzgeschäfte</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausgabenbewilligung für freibestimbare Ausgaben bis 2 Mio. Franken durch Beschluss; 2. nicht voraussehbare freibestimbare Ausgaben, mit denen eine mit Sonderkredit bewilligte Kreditsumme bis zu 20 Prozent, aber höchstens um 2 Mio. Franken überschritten wird.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderung)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 18 vom 26. April 2023 betreffend

Anpassung der Schuldenbremse,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1, Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 und Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

III.

1. Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 wird wie folgt geändert:

Art. 5 Mittelfristiger Ausgleich

¹ Das Budget ist so festzusetzen, dass im Durchschnitt von ~~fünf~~ acht Jahren

- a. das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und
- b. der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent erreicht, sobald das Nettovermögen weniger als 100 Mio. Franken beträgt.

² (unverändert)

³ (unverändert)

⁴ (unverändert)

Art. 6 Jährliche Vorgaben

¹ Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung beträgt höchstens

- a. 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit, wenn das Nettovermögen weniger als 100 Mio. Franken beträgt;
- b. 16 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit, wenn das Nettovermögen mindestens 100 Mio. Franken beträgt.

² (unverändert)

Art. 7 Finanzierungsregeln

¹ (unverändert)

² Das Nettovermögen bewegt sich innerhalb eines Zielbands von 100 bis ~~300~~ 400 Mio. Franken.

³ Überschreitet das Nettovermögen zweimal in Folge in der Jahresrechnung den Betrag von ~~300~~ 400 Mio. Franken, so beantragt der Stadtrat dem Grossen Stadtrat für das nächste Budget eine Steuersenkung.

⁴ Fällt das Nettovermögen in der Jahresrechnung unter den Betrag von 100 Mio. Franken, so beantragt der Stadtrat für das nächste Budget eine Steuererhöhung und weitere Entlastungsmassnahmen, die in den Aufgaben- und Finanzplan zu integrieren sind.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar ~~2024~~ 2025 in Kraft.

- IV. Die Motion 4, Jona Studhalter, Irina Studhalter und Martin Abele namens der G/JG-Fraktion vom 4. September 2020: «Eröffnung der Legislatur durch jüngstes Ratsmitglied», wird als erledigt abgeschrieben.
- V. Die Motion 68, Jules Gut namens der GLP-Fraktion vom 22. Februar 2021: «Ausrichtung der städtischen Schuldenbremse am Konjunkturzyklus anstelle des Bruttoertrages einer Steuereinheit», wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Der Beschluss gemäss Ziffer III unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 21. März 2024

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Jules Gut
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin