



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion

Nr. 459 2004/2009

von Sonja Döbeli Stirnemann und Christoph Brun
namens der FDP-Fraktion
vom 14. November 2008
(StB 759 vom 9. September 2009)

**Wurde anlässlich 64. Rats-
sitzung vom 17. Dezember
2009 abgelehnt.**

Ausgabenbremse

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Ausgangslage

Seit bald zehn Jahren legt der Stadtrat dem Parlament jährlich im Rahmen der rollend überarbeiteten Gesamtplanung seine Fünfjahresziele zum Beschluss vor. Mit diesen Zielen sollen (im Idealfall) die grossen Linien der städtischen Politik für die folgende Planperiode vorgegeben werden.

Unter dem Obertitel „Stabilität des städtischen Finanzhaushalts nachhaltig sichern und finanzpolitische Flexibilität erhöhen“ macht das Ziel D4.1 einige Vorgaben zur Führung des Finanzhaushalts. Der Grosse Stadtrat hat dieses Ziel bei der Beratung der Gesamtplanung 2009–2013 am 27. November 2008 abgelehnt. Die geltende Gesamtplanung enthält somit im Moment keine finanzpolitischen Vorgaben.

Aufgrund des Verlaufs der Beratungen ist der Stadtrat der Auffassung, dass die Ablehnung dieses Ziels eher aus abstimmungstaktischen Gründen erfolgt ist als einer Absicht des Parlaments entspringt, keine finanzpolitischen Zielsetzungen in der Gesamtplanung aufzuführen. Er will daher mit der Gesamtplanung 2010–2014 wiederum finanzpolitische Zielsetzungen vorschlagen, die sich an den bisherigen Zielen orientieren, aufgrund der veränderten finanzpolitischen Rahmenbedingungen aber modifiziert werden sollen.

Die Motion 459 schlägt nun vor, das Teilziel, welches sich auf die Steuerung der Entwicklung der Konsumausgaben bezieht, restriktiver zu formulieren als in der Vergangenheit. Bisher lautete die Vorgabe, dass die Netto-Konsumausgaben nicht stärker als das nominale BIP ansteigen dürfen. Neu soll als Obergrenze entweder das reale BIP oder die Teuerung gelten, und zwar in jedem Jahr jeweils der kleinere der beiden Werte. Weiter sollen ausserordentliche Effekte bei der Berechnung ausgeklammert werden.

Stadt Luzern
Sekretariat Grosse Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: sk.grstr@stadtluzern.ch
www.stadtluzern.ch

Finanzpolitische Ziele

Vorgaben und Ziele für den Finanzhaushalt werden nicht nur durch die städtische Gesamtplanung gesetzt.

- Das kantonale Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 regelt im Abschnitt VI (Finanzhaushalt) vorwiegend Fragen der Rechnungslegung. Im § 69 finden sich aber auch einige allgemein gehaltene materielle Vorgaben für eine gute Haushaltsführung.
- Konkreter wird die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 9. November 2004. In den §§ 28 und 29 werden für insgesamt sieben Finanzkennzahlen (z. B. Selbstfinanzierungsgrad, Verschuldungsgrad, Nettoschuld) Ober- bzw. Untergrenzen definiert, die für eine gesunde Haushaltsführung nicht über- bzw. unterschritten werden sollten.
- Das städtische Reglement über den Finanzhaushalt formuliert seinerseits in den Art. 3 – 6 Zielsetzungen zum Rechnungsausgleich, zur Verschuldung, zu den Abschreibungen sowie zum Selbstfinanzierungsgrad. Art. 1 der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsverordnung) präzisiert die Reglementsbestimmung betreffend Rechnungsausgleich.
- Schliesslich finden sich in der Gesamtplanung (mit Ausnahme der Gesamtplanung 2009–2013) die oben erwähnten finanzpolitischen Ziele, welche jeweils vom Parlament beschlossen werden.

Die verschiedenen „Quellen“ und Entstehungszeitpunkte dieser Rechtsgrundlagen führen dazu, dass die Abstimmung zwischen den einzelnen Vorgaben nicht mehr optimal ist. Gewisse Punkte sind doppelt geregelt, teilweise mit gleichem, teilweise mit – entweder im kantonalen oder im kommunalen Recht – restriktiverem Inhalt. Möglicherweise sind unterdessen auch zu viele Einzelziele formuliert. Eine Überarbeitung dieser ganzen Zielsystematik ist daher sinnvoll – aber nicht dringend, da auch der aktuelle Zustand eine pragmatische Anwendung der Ziele und eine kohärente finanzielle Führung ermöglicht.

Allen diesen finanzpolitischen Vorgaben ist gemeinsam, dass es sich um Ziel- und Steuerungsgrössen handelt, die helfen sollen, den Finanzhaushalt insgesamt im Lot zu halten. Es geht dabei weder um exakte Mathematik noch um rechtliche Vorschriften im strengen Sinn, deren Verletzung z. B. einklagbar wäre. So zeigt die kantonale Finanzstatistik jedes Jahr, dass zahlreiche Gemeinden nicht alle Vorgaben bei den Finanzkennzahlen einhalten. Die Analyse der Kennzahlen insgesamt sowie ihrer Entwicklung über die Jahre vermag aber aufzuzeigen, ob sich ein Finanzhaushalt gesund entwickelt oder nicht.

Zielvorgabe für die Entwicklung des Konsumaufwandes

In diesem Rahmen ist auch die Zielvorgabe für die Entwicklung des Konsumaufwands zu sehen. Sie dient der Haushaltssteuerung, und es wäre unredlich, dabei eine Exaktheit vorzutäuschen, die nicht besteht. Die Einhaltung der Vorgabe lässt sich zudem immer erst im Nachhinein überprüfen. Hinzu kommt, dass für die Finanzplanung und für die Budgetvorgaben das erwartete nominale BIP-Wachstum jeweils aus der Addition des erwarteten realen BIP-Wachstums und der erwarteten Teuerung berechnet wird. In Bezug auf die Ist-Zahlen (und somit in Bezug auf die nachträgliche Überprüfung der Vorgabe) geht diese Rechnung aber nicht auf, weil der BIP-Deflator nicht identisch ist mit der Teuerung, bzw. weil die statistische Konzeption des nominalen BIP verschieden ist von jener des Konsumentenpreisindexes. Allerdings nähern sich die behelfsmässig angewandte „falsche“ Berechnungsart für das nominale BIP und die richtige Berechnungsart um so mehr an, je länger die betrachtete Periode ist.

Diese Erläuterungen sollen verdeutlichen, dass es nicht um exakte Vorgaben, Berechnungen und Analysen geht, sondern letztlich um die Idee, die hinter der Zielsetzung steht. Wenn die Nettoausgaben nicht stärker als das nominale BIP wachsen sollen, so bedeutet dies, dass sich die Netto-Konsumausgaben der Stadt nicht stärker entwickeln sollen als die Leistungskraft der Volkswirtschaft oder – etwas hochgestochen ausgedrückt – dass die „städtische Staatsquote“ nicht steigen soll.

Nur teilweise richtig ist hingegen die Aussage der Motion, dass diese Vorgabe einen Ausbau von Leistungen impliziert. Die Kosten für die bestehenden Leistungen wachsen nämlich keineswegs nur im Ausmass der Teuerung, weil die Löhne auch real ansteigen, damit auch die Arbeitnehmenden an der steigenden Wirtschaftskraft partizipieren können.

Folgendes Zahlenbeispiel kann dies verdeutlichen. Der Nettokonsumaufwand im Budget 2009 liegt bei 235 Mio. Franken. Unter der (fiktiven) Annahme, es würde mit einem Anstieg der Teuerung um 2% sowie einem realen Wachstum von 1% gerechnet, dürfte der Nettokonsumaufwand um rund 7 Mio. Franken ansteigen. Unter der Annahme, dass es gelingt, auch die Ertragspositionen, die dem Konsumbereich zugeordnet sind (z. B. Gebühren), zu erhöhen, könnten die Bruttoausgaben z. B. um rund 10 Mio. Franken ansteigen. Wird weiter angenommen, dass in dieser Situation Lohnerhöhungen von 2,5% gewährt werden, so müssen dafür über 6 Mio. Franken aufgewendet werden. In diesem Rechenbeispiel würden also 4 Mio. Franken für neue Leistungen zur Verfügung stehen. Ein Blick auf die jährlich in den Budgets zu bewältigenden Strukturveränderungen zeigt weiter, dass ein beträchtlicher Teil der strukturellen Mehrbelastungen nicht beeinflussbar ist (z. B. ansteigende gesetzlich gebundene Beiträge an den Kanton). Somit bleiben im Rahmen der Wachstumsvorgabe nicht mehr viele Mittel übrig, die aktiv für Leistungsausbauten verwendet werden könnten. Wird zusätzlich berücksichtigt, dass in den letzten Jahren das Wachstum der Konsumausgaben deutlich unter den „an sich“ zulässigen Werten geblieben ist (vgl. Grafik weiter unten), kann davon

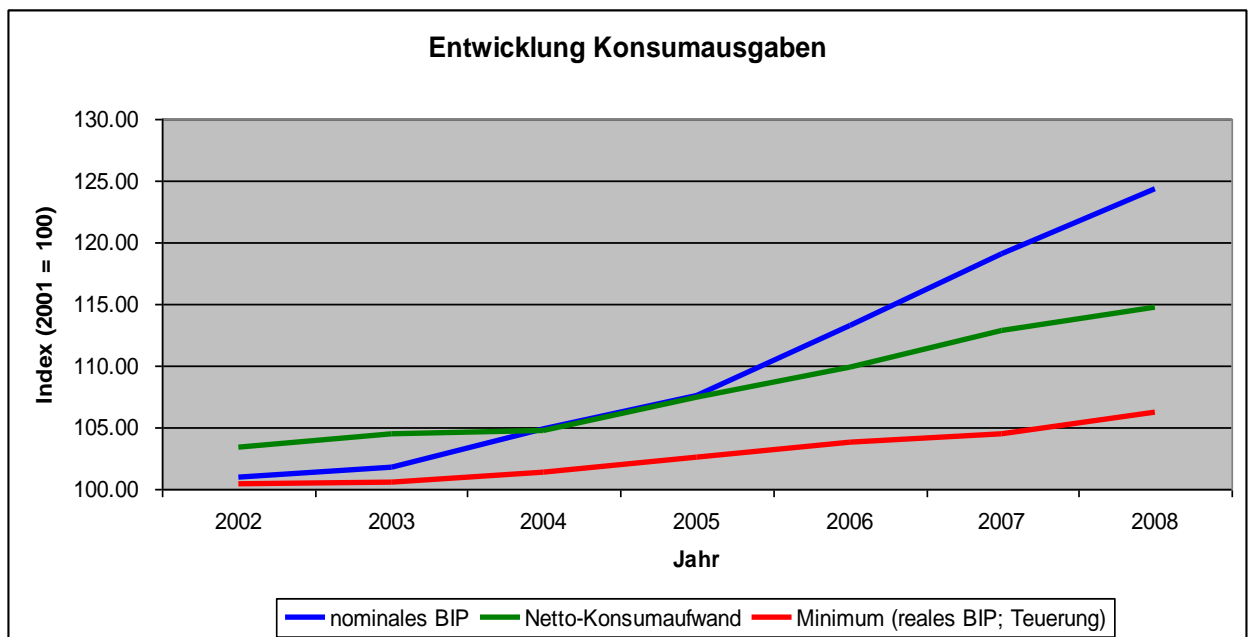
ausgegangen werden, dass nahezu keine Leistungsausbauten einfach durch das Kostenwachstum gemäss Vorgabe finanziert werden konnten. Die erfolgten Leistungsausbauten wurden vielmehr durch Entlastungen (Stichwort: zentralörtliche Leistungen) und durch Einsparungen (Stichwort: EÜP) finanziert.

Würde das von der Motion vorgeschlagene Wachstumsziel gelten, so dürfte der Nettoaufwand im obigen Beispiel um nur 1% (= kleinerer Wert von BIP real und Teuerung), also um 2,3 Mio. Franken ansteigen. Wird wiederum angenommen, dass auch die Erträge gesteigert werden können, so würden brutto schätzungsweise gut 5 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Aber auch dieser Betrag würde nicht ausreichen, um die oben ausgewiesene Lohnentwicklung zu finanzieren und erst recht nicht, um unbeeinflussbare strukturelle Mehrbelastungen aufzufangen.

Weit eher als dass die bisherige Regelung einen schleichenden Leistungsausbau impliziert, würde also die von der Motion vorgeschlagene Regelung einen schleichenden Leistungsabbau bedeuten. Dies entspricht dem Ansatz der Motion, wonach die städtischen Ausgaben weniger stark wachsen sollen als die Wirtschaftskraft, bzw. die „städtische Staatsquote“ sinken soll.

Entwicklung der Konsumausgaben

Die folgende Grafik illustriert die Entwicklung der städtischen Konsumausgaben im laufenden Jahrzehnt, und zwar im Vergleich mit der bisherigen Zielvorgabe als auch mit der von der Motion vorgeschlagenen alternativen Zielvorgabe.



Folgende Feststellungen können gemacht werden:

- Das Wachstum der Konsumausgaben liegt deutlich unter dem aufgrund der Vorgabe zulässigen Pfad. Dies ist zu einem wesentlichen Teil dem starken Wachstum des BIP in den letzten Jahren zu verdanken und liegt in der „Logik“ des Systems: wächst die Wirtschaft über Erwarten gut, so werden sich die Konsumausgaben in aller Regel weniger stark entwickeln als das nominale BIP, weil erstens die Vorgabe bei der Budgetierung unter dem späteren Ist-Wert liegt und weil zweitens konjunkturabhängige Ausgaben (z. B. wirtschaftliche Sozialhilfe) eher zurückgehen. Umgekehrt verhält es sich bei schlechter Wirtschaftslage, was sicher dazu führen wird, dass die Vorgabe in den nächsten zwei bis drei Jahren nicht eingehalten werden kann. Im Durchschnitt der Jahre ergibt sich aber ein Ausgleich und das Ausgabenwachstum kann auf Kurs gehalten werden.
- Die effektive Entwicklung in den letzten Jahren wäre bei Anwendung der alternativen Zielgrösse, welche die Motion vorschlägt, nicht möglich gewesen. Die alternative Zielgrösse würde also tatsächlich zu einem restriktiveren Ausgabenverhalten führen. In der Vergangenheit hätte dies bedeutet
 - weniger Lohnerhöhungen und/oder
 - Leistungsabbauten und/oder
 - Verwendung von realisierten Einsparungen und Entlastungen mehrheitlich zur Entlastung der Rechnung und nicht zur Finanzierung von neuen oder erweiterten Aufgaben (z. B. Offensive familienergänzende Kinderbetreuung).
- Bei der Anwendung der alternativen Zielsetzung wäre es kaum möglich gewesen, mit der Ist-Entwicklung deutlich unter dem Zielpfad zu bleiben. Es gäbe somit auch kein „Polster“ für die voraussichtlich bevorstehenden Jahre mit tiefen Wachstumsraten. Die Stadt wäre somit gezwungen, in den konjunkturrell schwierigen Jahren die Ausgaben real und nominal zu reduzieren, um auch längerfristig auf dem Zielpfad betr. Ausgabenwachstum zu bleiben.

Beurteilung der alternativ vorgeschlagenen Zielsetzung

Der Stadtrat orientiert sich bei der Beurteilung der vorgeschlagenen alternativen Zielsetzung für das Wachstum der Konsumausgaben an folgenden Überlegungen:

- Die bisherige Regelung hat sich bewährt und führte nicht zu einem exzessiven Ausgabenwachstum. Die Entwicklung der Konsumausgaben konnte gut im Griff behalten werden (siehe Grafik oben). Erwartungsgemäss verlief die Entwicklung in der Hochkonjunktur deutlich unter dem zulässigen Wachstum, womit „Reserven“ für konjunkturrell schwierige Jahre geschaffen wurden, was eine stetige Politik ermöglicht.

- Für den Stadtrat steht ausser Frage, dass auch künftig Realloohnerhöhungen gewährt werden sollen. Ebenfalls muss auch künftig mit exogenen, nicht beeinflussbaren strukturellen Mehrbelastungen gerechnet werden. Auch ohne aktiven Leistungsausbau werden die Ausgaben daher stärker wachsen als die Inflation.
- Die bisherige Regelung führt kaum – wie in der Motion angenommen – zu einem Expansionskurs in der Finanzpolitik. Eher ist damit zu rechnen, dass die von der Motion vorgesehene Zielvorgabe nicht ohne Abbau von Leistungen umgesetzt werden kann. Leistungsausbau und Leistungsabbau im grösseren Umfang sollten aber aufgrund von expliziten Beschlüssen erfolgen, nicht aufgrund von allgemeinen Vorgaben.
- Die sich abzeichnenden gravierenden finanziellen Probleme sind nicht auf ein überbordendes Wachstum beim Konsum zurückzuführen, sondern erstens auf Probleme auf der Ertragsseite (Konjunktur, kantonales Steuergesetz) und zweitens auf die massiv gestiegene Investitionstätigkeit. Diese Probleme lassen sich nicht durch Änderung einer generellen Zielvorgabe lösen, sondern nur durch ein explizites umfassendes Sparpaket, voraussichtlich verbunden mit einer Erhöhung des Steuerfusses.
- Alles in allem erachtet der Stadtrat die Orientierung am Grundsatz „Konstant-Halten der städtischen Staatsquote“ als massvoll und angemessen. Für eine dauerhaft restriktivere Zielvorgabe, welche zu den oben dargestellten Schwierigkeiten führen kann, sieht er keinen Grund. Das schliesst – wie erwähnt – keineswegs aus, dass angesichts besonderer Herausforderungen Sparpakete erforderlich sind, die faktisch die Wachstumsrate der Konsumausgaben deutlich reduzieren können.

Berücksichtigung von Sonderfaktoren

Die Motion schlägt weiter vor, ausserordentliche Effekte bei der Berechnung der Entwicklung der Konsumausgaben auszuklammern, sei es entlastende (z. B. Kantonalisierung der Polizei), sei es belastende (z. B. neuer Verteilschlüssel für die Finanzierung des ÖV).

Bislang werden grosse einmalige, bzw. technische Veränderungen bei der Ermittlung der Wachstumsraten neutralisiert. So führte beispielsweise die Kantonalisierung der Berufsschulen und der Mittelschulen zu einmaligen Schlusszahlungen, deren Berücksichtigung die Entwicklung des Netto-Konsumaufwandes verzerrt, d.h. im einen Jahr „zu gut“ und im folgenden Jahr „zu schlecht“ dargestellt hätte.

Eine weitergehende Eliminierung von ausserordentlichen Effekten lehnt der Stadtrat aus zwei Gründen ab.

- Aus Gründen der Praktikabilität: Es wäre schwierig und aufwendig, die Grenze zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Effekten sauber zu ziehen. Selbst wenn dies gelingt,

muss – sobald die Entwicklung über mehrere Jahre verfolgt werden soll – eine „Schattenrechnung“ (was wäre, wenn es die ausserordentlichen Faktoren nicht gäbe?) geführt werden, was sehr umständlich ist und der Transparenz nicht dient.

- Vor allem aber aus inhaltlichen Gründen: Aus Sicht der finanzpolitischen Gesamtsteuerung sind 5 Mio. Franken immer 5 Mio. Franken. Es nützt wenig, zum Beispiel die Mehrbelastung durch den neuen Kostenteiler ÖV oder die neue Pflegefinanzierung als ausserordentlich und exogen zu definieren und von der Bemessung des Wachstums der Konsumausgaben auszunehmen. Die Mehrausgaben sind trotzdem da und müssen im Gesamthaushalt aufgefangen werden. Umgekehrt gilt dies aber auch für Entlastungen: So sind verursachergerechtere Finanzierungsschlüssel für zentralörtliche Leistungen ein Instrument, das für die Entlastung des Finanzhaushalts angewendet werden kann. Natürlich fallen die entsprechenden Kosten in diesem Fall bei anderen Gemeinwesen an. Es ist dann aber wieder deren Sache, diese Mehrbelastungen innerhalb ihrer finanziellen Gesamtsteuerung aufzufangen und eine gesunde Entwicklung ihres Haushaltes sicherzustellen.

Aus den aufgeführten Gründen lehnt der Stadtrat die Motion ab.

Stadtrat von Luzern

