



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion

Nr. 32 2012/2016

von Franziska Bitzi Staub

vom 10. Januar 2013

(StB 838 vom 30. Oktober 2013)

Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motionärin stellt fest, dass bei einem Zielkonflikt zwischen den verschiedenen Aspekten der Nachhaltigkeit oftmals die wirtschaftliche Dimension vernachlässigt wird. Dabei werde vergessen, dass deren Vernachlässigung – das heisst, wenn eine Gesellschaft über ihren Verhältnissen lebt – die Handlungsfähigkeit der nächsten Generation massiv beeinträchtigt. Die Motion verlangt daher eine verbindliche neue Schuldenbremse, welche dual ausgestaltet sein soll und sich sowohl auf die Erfolgsrechnung wie auch auf die Investitionsrechnung bezieht.

Die staatliche Finanzpolitik dient der Verwirklichung öffentlicher Ziele und der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Wie jeder Politikbereich befindet sich auch die Finanzpolitik in einem ständigen Wandel. Heute dominiert die Vorstellung, dass die Finanzpolitik die konjunkturellen Schwankungen glätten, zugleich aber auch einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des Landes leisten soll. Die politische Bereitschaft, die Finanzpolitik durch konkrete, griffige Ausgabenregeln zu steuern, ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Die Steuerung soll mittels gesetzlich verankerter Regeln erfolgen (= regelgebundene Finanzpolitik). Primäres Anliegen einer regelgebundenen Finanzpolitik ist es, einen übermässigen Anstieg der Verschuldung zu verhindern und eine nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushaltes sicherzustellen. Mit der regelgebundenen Finanzpolitik ist nicht der Abbau der Verschuldung beabsichtigt, sondern eine Stabilisierung des Zuwachses der Verschuldung und deren Verzinsung. Die regelgebundene Finanzpolitik verlangt, dass Ausgaben bei der Budgetierung an die Einnahmen geknüpft werden. Ausgaben dürfen nur dann erhöht werden, wenn die Finanzierung durch zusätzliche Einnahmen oder entsprechende Ausgabenverzichte gesichert ist und Steuerersenkungen müssen mit entsprechenden Ausgabenkürzungen einhergehen oder durch strukturelle Überschüsse begründet sein. Andererseits darf das Korsett einer regelgebundenen Finanzpolitik nicht zu eng geschnürt werden. Es muss vermieden werden, dass durch die Regeln nötige Investitionen in die Zukunft verhindert – z. B. Unterhalt und Erneuerung von Schulhäusern, Pflegeheimen, Strassen usw. – oder nötige Ausgaben – z. B. zugunsten von sozial Schwächeren – unverhältnismässig gekürzt werden.

Für die Gemeinden des Kantons Luzern sind auf kantonaler Ebene finanzrechtlich relevante Bestimmungen im Gemeindegesetz und in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden verankert. Diese kantonalen Bestimmungen für die Gemeinden können als Schuldenbremse bezeichnet werden. Allerdings sind die Steuergrössen so definiert, dass den Ge-

meinden ein grosser Spielraum für Defizite bleibt und es fehlt an wirkungsvollen und gesetzlich verankerten Sanktionsregeln, welche automatische Konsequenzen bei Verletzung der Zielvorgaben zur Folge haben. Zurzeit (Stand 2011) halten 14 Gemeinden die Bandbreiten von zwei oder mehr Kennzahlen nicht ein und weisen eine Pro-Kopf-Verschuldung aus, die über dem kantonalen Durchschnitt liegt. Auch die Nettoverschuldung der Stadt Luzern liegt derzeit (Rechnung 2012) über dem kantonalen Durchschnitt. Gleichzeitig liegen der Selbstfinanzierungsgrad im 5-Jahres-Durchschnitt und der Selbstfinanzierungsanteil ausserhalb der gemäss kantonalen Verordnung festgelegten Bandbreiten.

Die Stadt Luzern hat in der Gemeindeordnung sowie im Finanzhaushaltreglement und in der Verordnung zum Finanzhaushaltreglement finanzrechtlich Bestimmungen verankert, welche die kantonalen Bestimmungen ergänzen und teilweise verschärfen. Allerdings ist auch auf städtischer Ebene und aufgrund der aktuellen Planzahlen festzustellen, dass die präventive und disziplinierende Wirkung dieser Bestimmungen zu schwach ist, Vorgaben verletzt werden und die Sanktionsregeln zu wenig griffig sind.

Mit der geplanten Einführung von HRM2 für die Gemeinden voraussichtlich per 1.1.2018 bekommen die finanzrechtlichen Bestimmungen zur Steuerung des Finanzhaushaltes eine neue und zusätzliche Bedeutung. Damit ein Gemeindehaushalt als gesund und das Wirtschaften als nachhaltig bezeichnet werden können, muss Eigenkapital zur Verfügung stehen, die Schuldzinsen dürfen den Haushalt nicht über Gebühr belasten und der Unterhalt des Verwaltungsvermögens muss durch regelmässige Investitionen gewährleistet sein. Unter HRM2 werden sämtliche Vermögenswerte neu bewertet (Restatement). Das wird dazu führen, dass ein deutlich höheres Eigenkapital ausgewiesen wird. Diese Neubewertung ändert jedoch nichts an der Höhe der Verschuldung und auch die Liquidität wird dadurch nicht verändert. Mit der Offenlegung der stillen Reserven könnten Begehrlichkeiten auf neue Leistungen oder auf Senkung der Steuern geweckt werden. Um dem entgegenzuwirken braucht es finanzrechtliche Bestimmungen zum Schutz des Eigenkapitals, wie zum Beispiel Vorschriften zur minimalen Eigenkapitalausstattung bzw. zur Eigenkapitalquote. Die staatlichen Aufgaben werden teilweise – insbesondere die Erstellung von grossen Infrastrukturvorhaben – mit Fremdmitteln finanziert. Damit eine Gemeinde nicht in Zahlungsschwierigkeiten gerät, müssen die Schulden und die sich daraus ergebende Zinsbelastung begrenzt werden. Solange die Schuldzinsen ein gewisses Ausmass nicht übersteigen, sind die Schulden tragbar. Die Begrenzung kann beispielsweise mit einer Zinsbelastungsquote gemessen werden.

Der Stadtrat erachtet Regelungen für eine nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen als sinnvoll. Allerdings muss auch gewährleistet bleiben, dass die für die zukünftige Entwicklung notwendigen Investitionen getätigt und ein angemessenes Leistungs- und Qualitätsniveau zur Erfüllung der laufenden Aufgaben sichergestellt werden kann.

Mit der geplanten Einführung von HRM2 für die Gemeinden werden die im Gemeindegesetz des Kantons Luzern verankerten finanzpolitischen Bestimmungen überarbeitet. Es ist sinnvoll, dass die städtischen Regelungen in Übereinstimmung mit den kantonalen Bestimmungen revidiert werden. Der Stadtrat ist bereit, dem Rat eine Vorlage mit Änderungen der finanz-

rechtlich relevanten Bestimmungen des Reglements über den Finanzhaushalt vorzulegen. Die Vorlage wird in zeitlicher Übereinstimmung mit der Einführung von HRM2 bei den Gemeinden erstellt. Die revidierten Bestimmungen sollen spätestens per 1.1.2018 in Kraft treten.

Der Stadtrat nimmt die Motion entgegen.

Stadtrat von Luzern

