



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion 332

Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion
und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion
vom 15. Oktober 2019
(StB 597 vom 9. September 2020)

**Wurde anlässlich
Ratssitzung vom
26. November 2020
teilweise überwiesen.**

Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

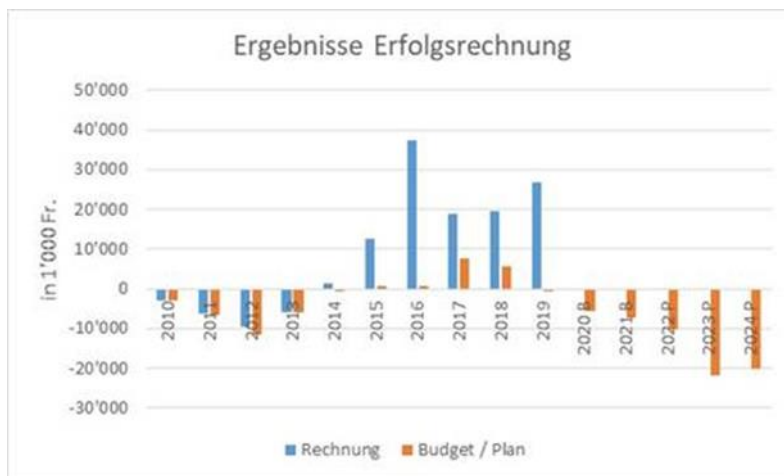
Die Motionäre verlangen eine Änderung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1; im Folgenden: FHR), um mit einer Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR auf die Festlegung eines maximal zulässigen Budgetdefizits zu verzichten.

Schuldenbremse

Rechtlich verbindliche Vorgaben zur finanziellen Haushaltsführung – gemeinhin «Schuldenbremse» genannt – haben sich als geeignetes Mittel erwiesen, um einen nachhaltigen Umgang mit den öffentlichen Finanzen zu fördern. In der Schweiz verfügen Bund und sämtliche Kantone über entsprechende Instrumente. Bei den Städten und Gemeinden zeigen sich grosse Unterschiede: Die einen orientieren sich an den Vorgaben, welche ihnen der Kanton zur Haushaltsführung macht, andere haben diese für sich enger gefasst oder mit zusätzlichen Regelungen ergänzt.

Die Stadt Luzern verfügt über eine langjährig erprobte und vergleichsweise strikte Schuldenbremse. Bereits in den frühen 1990er-Jahren hat die Stadt Luzern ihren Finanzhaushalt mittels Vorgaben zur Selbstfinanzierung und zum mittelfristigen Rechnungsausgleich gesteuert. Per 1. Januar 2001 wurde auf Verordnungsstufe die Bestimmung eines maximal zulässigen Budgetdefizits eingeführt. Mit der Einführung von HRM2 und der Totalrevision des städtischen Finanzhaushaltsreglements wurde diese Bestimmung ins Reglement übergeführt.

Betrachtet man einen längeren Zeithorizont, lässt sich feststellen, dass der städtische Finanzhaushalt grösseren zyklischen Schwankungen unterworfen ist, wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich wird.



Phasen mit Überschüssen und Phasen mit negativen Rechnungsergebnissen wechseln sich ab. In den letzten zehn Jahren lag das effektive Rechnungsergebnis immer über dem budgetierten Ergebnis. Die Abweichung betrug im Durchschnitt rund 10 Mio. Franken. Das mag hoch erscheinen. Gemessen am Gesamtertrag beträgt diese Abweichung jedoch lediglich 1,5 Prozent. Im Übrigen ist zu beachten, dass seit 2017 (Rechnung 2016) im Sinn der Transparenz und im Hinblick auf HRM2 die Rechnungsergebnisse brutto ausgewiesen werden und auf Abschlussbuchungen in Form von Nachtragskrediten oder Bildung und Auflösung von Rückstellungen für Steuerreserven verzichtet wird.

Externe Beurteilung und Empfehlungen

Um ein umfassendes Bild der städtischen Regelungen zur Schuldenbremse im Vergleich zu anderen Städten zu erhalten, hat die Finanzdirektion eine externe Beurteilung der finanzrechtlichen Bestimmungen durch Yvonne Beutler, Res Publica Consulting AG, Bern, vornehmen lassen. Die vorliegende Stellungnahme zur Motion basiert auf dieser externen Beurteilung.

Kantonale und städtische Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung

Der Kanton Luzern hat per 1. Januar 2019 das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 für die Gemeinden eingeführt. In diesem kommt dem Prinzip von «true and fair view» ein hoher Stellenwert zu. Mit dem Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) und der dazugehörenden Verordnung vom 10. Januar 2017 (FHGV; SRL Nr. 161) wurden Vorgaben zur Steuerung der Finanzen und Leistungen erlassen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage dargestellt wird. In § 4 FHGG hält der Kanton als übergeordnete Zielsetzung zur finanzpolitischen Steuerung fest, dass das Eigenkapital zu schützen und die Verschuldung zu begrenzen ist. Weiter soll den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik nach Möglichkeit Rechnung getragen werden. § 5 FHGG schreibt vor, dass das Budget der Erfolgsrechnung so zu gestalten ist, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsergebnisse ergeben. Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Investitionen sind so festzusetzen, dass sich aus deren Folgekosten (Abschreibungen und Verzinsung) für die Erfolgsrechnung eine tragbare Belastung ergibt. § 6 FHGG, der ebenfalls dem Schutz des Eigenkapitals dient, schreibt vor, dass Aufwandüberschüsse dem

Eigenkapital zu belasten sind und Bilanzfehlbeträge innert sechs Jahren linear abzutragen sind. Schliesslich werden in § 7 FHGG und § 3 FHGV Finanzkennzahlen und Bandbreiten festgelegt, innerhalb deren eine gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts sicherzustellen ist.

Diese kantonalen Vorgaben sind insgesamt offen formuliert und geben den Gemeinden entsprechend Handlungsspielraum bei der Umsetzung. Sie sind aber dennoch bindend und können nicht ausser Acht gelassen werden. Die Stadt Luzern hat sie im Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 und in der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (Finanzhaushaltsverordnung) vom 29. November 2017 (sRSL 9.1.1.1.2) konkretisiert. Sie hat die bewährten Regelungen, welche bereits unter HRM1 zur Anwendung gekommen sind, beibehalten. So wurde die mittelfristige Betrachtungsweise mit einer jährlichen Betrachtungsweise ergänzt, Vorgaben zu Kennzahlen wurden enger gefasst sowie Sanktionen festgelegt, falls die Vorgaben nicht erreicht werden.

In Art. 5 FHR wird der mehrjährige mittelfristige Ausgleich des Finanzhaushalts gemäss kantonomer Vorgabe auf fünf Jahre festgelegt. Das Budget ist so festzulegen, dass im Durchschnitt von fünf Jahren das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent beträgt. Der Betrachtungszeitraum ist vergangenheitsbezogen (aktuelles Budget, Budget Vorjahr sowie drei vorhergegangene Rechnungsjahre). Kann eine dieser beiden Vorgaben nicht eingehalten werden, ist der Stadtrat verpflichtet, Massnahmen einzuleiten und in den Budgetentwurf sowie in den Aufgaben- und Finanzplan zu integrieren. Falls die Massnahmen nicht ausreichen, muss der Stadtrat eine Steuererhöhung beantragen. Damit kennt die Stadt Luzern eine konkrete Sanktionsregel, welche jedoch vom Parlament und gegebenenfalls von der Stimmbevölkerung überstimmt werden kann.

In Art. 6 FHR ergänzt die Stadt Luzern die mittelfristigen Bestimmungen durch jährliche Vorgaben. Der Aufwandüberschuss im Budget wird auf 4 Prozent des Bruttoertrags einer Steuereinheit beschränkt und der Selbstfinanzierungsgrad soll in der Regel auch im Budget mindestens 80 Prozent betragen. Das maximal zulässige Budgetdefizit schränkt den Handlungsspielraum ein. Einerseits wird verhindert, dass ein sehr hoher Verlust budgetiert und durch einen Eigenkapitalabbau überbrückt werden kann. Andererseits verhindert die Vorgabe aber auch ein Abgleiten in ein anhaltendes strukturelles Defizit, weil frühzeitig Massnahmen ergriffen werden müssen.

Schliesslich werden die kantonalen Vorgaben mit der Finanzierungsregel gemäss Art. 7 FHR ergänzt, die bestimmt, dass das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanziert sein muss. Dadurch wird eine Mindesthöhe des Eigenkapitals in Relation zum Verwaltungsvermögen definiert.

Empfehlungen der Expertin

Die Expertin kommt in ihrer Analyse zum Schluss, dass die Stadt Luzern gerade auch im Vergleich zu anderen Städten über strenge Regelungen zur Haushaltsführung verfügt und dass die Steuerung des Finanzhaushalts der Stadt Luzern aufgrund der zahlreichen kantonalen und städtischen Vorgaben, die sowohl die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung wie auch die Bilanz betreffen, komplex und umfassend ist. Die Vorgaben lassen wenig Handlungsspielraum, und die Stadt

Luzern leistet damit einen grossen eigenständigen Beitrag zu einem nachhaltig gesunden Finanzhaushalt. Die Expertin stellt aber auch fest, dass die Effektivität der städtischen Schuldenbremse dadurch gemindert wird, dass für das Parlament im Vergleich zu den strikten Vorgaben keine verbindlichen Sanktionsregeln bei Nichterreichen der Zielwerte definiert sind und die Schuldenbremse deshalb letztlich unterwandert werden kann. Zitat: «Eine Anpassung der Vorgaben wäre deshalb möglich, ohne dass dadurch die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung gefährdet würde.»

Die Expertin hat verschiedene Varianten zur Änderung der Schuldenbremse ausgearbeitet und geprüft. Die Änderungsvorschläge beschränken sich auf Vorgaben, die in der Kompetenz der Stadt Luzern und innerhalb der kantonalen Vorgaben liegen. Anpassungen mit dem Ziel einer Lockerung der Regeln können beispielsweise beim maximal zulässigen jährlichen Budgetdefizit, bei der Definition zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs, beim Selbstfinanzierungsgrad oder bei der Mindesthöhe des Eigenkapitals vorgenommen werden.

Die Expertin kommt in ihrer Analyse und Bewertung zum Schluss, dass eine bedingungslose Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR, wie das die Motion fordert, nicht zu empfehlen ist. Gemäss ihrer Einschätzung wäre eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 1 zwar verkraftbar, da eine nachhaltige Haushaltsführung aufgrund der übrigen städtischen und kantonalen Vorgaben weiterhin gewährleistet bliebe. Im Hinblick auf die aktuell erwartete finanzielle Entwicklung würde damit aber ein zweifelhaftes Signal ausgesendet. Die jährliche Vorgabe zur Begrenzung des zulässigen Budgetdefizits hat zweifellos einen mässigenden Einfluss auf das Ausgabenwachstum. 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.

Haltung Stadtrat

Die Analyse hat gezeigt, dass neben der ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR – wie von der Motion gefordert – verschiedene andere Anpassungen denkbar und zur Vergrösserung des Spielraums prüfenswert sind. Der Stadtrat teilt die Einschätzung der Expertin, wonach eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR im Vergleich zu anderen Möglichkeiten aus den zuvor genannten Gründen weniger empfehlenswert ist.

Der Stadtrat anerkennt die Stossrichtung der Motionäre und ist bereit, eine Anpassung der Regelungen zur Schuldenbremse vorzuschlagen. Die jährliche Vorgabe betreffend maximales Budgetdefizit soll angepasst, aber nicht gestrichen werden.

Die aktuelle Finanzlage der Stadt Luzern ermöglicht eine moderate Lockerung der Vorgaben und das Zulassen eines höheren Budgetdefizits. Damit kann auch ausserordentlichen Situationen – wie aktuell aufgrund der Corona-Krise – 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 anti-zyklischem Handeln.

Der Stadtrat schlägt deshalb vor, auf die ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR zu verzichten und stattdessen die von der Motion vorgeschlagene Änderung sowie weitere Anpassungsmöglichkeiten vertieft zu prüfen und dem Grossen Stadtrat dazu einen Bericht und Antrag zur entsprechenden Anpassung des Reglements über den Finanzhaushalt vorzulegen.

Die Umsetzung bzw. die teilweise Umsetzung der Motion hat keine unmittelbaren Kostenfolgen.

Der Stadtrat nimmt die Motion teilweise entgegen.

Stadtrat von Luzern

