



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## **Bericht und Antrag**

an den Grossen Stadtrat von Luzern  
vom 16. Dezember 2020 (StB 871)

B+A 37/2020

## **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

**Vom Grossen Stadtrat  
beschlossen  
am 4. März 2021.**

## **Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2022**

### **Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm**

#### **Finanzen und Steuern**

##### **Legislaturgrundsatz L26**

Die Stadt Luzern verfügt über einen mittel- und langfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt.

##### **Legislaturziel Z26.1**

Der Selbstfinanzierungsgrad beträgt im Fünfjahresschnitt mindestens 100 Prozent.

##### **Legislaturziel Z26.2**

Die Stadt setzt sich für eine faire Abgeltung der Zentrumslasten ein.

##### **Legislaturziel Z26.3**

Die Stadt Luzern tätigt Investitionen weitsichtig. Die Planungskoordination wird weiter gestärkt, um in der Zusammenarbeit mit anderen Infrastruktureigentümern (Werke) die Häufigkeit von Baustellen im öffentlichen Raum zu minimieren, Synergien zu nutzen und Kosten zu optimieren.

## Übersicht

Der Grosse Stadtrat hat die Motion 332, Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion vom 15. Oktober 2019: «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt», am 26. November 2020 teilweise überwiesen.

Die Motion verlangte eine Änderung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1; nachfolgend: Finanzhaushaltsreglement, FHR), welche den Artikel 6 Absatz 1 aufhebt und damit auf eine jährliche Vorgabe betreffend maximales Budgetdefizit verzichtet. Die mittelfristigen Bestimmungen sollten als zwingende ergänzende Vorgaben zum verbindlichen kantonalen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) bestehen bleiben. Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion 332 aufgezeigt, dass neben der ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR verschiedene andere Anpassungen zur Vergrösserung des Spielraums prüfenswert sind und er eine ersatzlose Streichung nicht empfiehlt.

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 vor, der Einfachheit halber die bisherige Berechnungsweise beizubehalten und lediglich den Prozentsatz anzupassen. Neu soll das maximal zulässige Budgetdefizit 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen. Damit wird der Spielraum verdoppelt.

Der Stadtrat beantragt, der Teilrevision des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern zuzustimmen und die Motion 332, Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion vom 15. Oktober 2019: «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt», als erledigt abzuschreiben.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Ausgangslage</b>	<b>6</b>
1.1 Parlamentarischer Auftrag	6
1.2 Sinn und Zweck einer Schuldenbremse	6
1.3 Erfahrungen mit der städtischen Schuldenbremse	7
<b>2 Die finanzrechtlichen Bestimmungen der Stadt Luzern</b>	<b>8</b>
2.1 Kantonale und städtische Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung	8
2.1.1 Kantonale Vorgaben	8
2.1.2 Städtische Vorgaben	8
2.1.2.1 Grundregel	8
2.1.2.2 Steuerungsregel	8
2.1.2.3 Sanktionsregel	9
2.2 Vergleich mit Regelungen anderer Gemeinwesen	10
2.3 Fazit	10
<b>3 Handlungsmöglichkeiten und Lösungsvorschläge</b>	<b>11</b>
3.1 Überblick kantonale und städtische Vorgaben und Kennzahlen	11
3.1.1 Vorgaben Erfolgsrechnung	12
3.1.2 Vorgaben Bilanz	13
3.1.3 Vorgaben Investitionsrechnung	14
3.2 Umsetzungsvarianten und Beurteilung	15
3.2.1 Aufhebung Art. 6 Abs. 1 FHR	15
3.2.2 Aufhebung Art. 6 Abs. 1 FHR mit zusätzlicher Sanktionsregel	16
3.2.3 Neue Berechnungsgrundlage für das maximale Budgetdefizit	16
3.2.3.1 Variante 1: Einbezug der Vorjahresergebnisse	16
3.2.3.2 Variante 2: Berechnung als Prozentsatz vom verfügbaren Eigenkapital	18
3.2.3.3 Variante 3: Berechnung als Prozentsatz des Bilanzüberschusses	19
3.2.3.4 Variante 4: Höherer Prozentsatz vom Steuerertrag einer Einheit	21
3.2.4 Weitere Varianten	22
<b>4 Beantragte Anpassung und Bestimmungen im Einzelnen</b>	<b>23</b>
4.1 Maximales Budgetdefizit als Prozentsatz vom Steuerertrag einer Einheit	23
4.2 Bestimmungen im Einzelnen	23
<b>5 Antrag</b>	<b>24</b>

## **Beilage**

- Bericht zur Motion «Mehr Handlungsspielraum im Finanzhaushalt», von Res Publica Consulting, Bern, vom 12. Juni 2020 (nur elektronisch)

# **Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Parlamentarischer Auftrag**

Der Grosse Stadtrat hat die Motion 332, Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion vom 15. Oktober 2019: «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt», am 26. November 2020 teilweise überwiesen.

Die Motion verlangt eine Änderung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 21. September 2017 (sRSL 9.1.1.1.1, nachfolgend: Finanzhaushaltsreglement, FHR), welche den Artikel 6 Absatz 1 aufhebt und damit auf eine jährliche Vorgabe betreffend maximales Budgetdefizit verzichtet. Die mittelfristigen Bestimmungen sollen als zwingende ergänzende Vorgaben zum verbindlichen kantonalen Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) bestehen bleiben.

Der Stadtrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion 332 aufgezeigt, dass neben der ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR verschiedene andere Anpassungen zur Vergrösserung des Spielraums prüfenswert sind und er eine ersatzlose Streichung nicht empfiehlt.

Ziel der Anpassung ist es, den Spielraum in Bezug auf das maximale Defizit für das Budgetjahr zu vergrössern, ohne die kantonalen Vorgaben zu verletzen. Insbesondere soll verhindert werden, dass eine zu restriktive jährliche Vorgabe zu «Sparprogrammen auf Vorrat» führt. Mittel- und langfristig soll die Wirkung der Schuldenbremse jedoch erhalten bleiben. Die mittelfristige Perspektive soll gegenüber der kurzfristigen Steuerung mehr Gewicht bekommen. Ausserdem sollen die Vorgaben nicht noch komplizierter werden.

### **1.2 Sinn und Zweck einer 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. Eine Schuldenbremse soll in der Regel ein angemessenes Eigenkapital sowie eine tragbare Verschuldung sicherstellen, indem Einnahmen und Ausgaben auf Dauer im Gleichgewicht bleiben. Schuldenbremsen haben sich als sinnvolles Instrument zur Vermeidung von strukturellen Defiziten erwiesen. 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.

Eine Schuldenbremse beinhaltet grundsätzlich drei Elemente: eine Grundregel, eine Steuerungsregel sowie eine Sanktionsregel. Sie bezieht sich auf kurzfristige (jährliche) und mittelfristige (über mehrere Jahre) Vorgaben zur Sicherstellung eines nachhaltigen Finanzhaushalts.

### **1.3 Erfahrungen mit der städtischen Schuldenbremse**

Die Stadt Luzern hat mit ihren Regelungen zur finanzpolitischen Steuerung bisher gute Erfahrungen gemacht. Als Kernstadt mit allen bekannten Vor- und Nachteilen bezüglich Zentrumsnutzen und -lasten befindet sie sich verglichen mit anderen Städten in einer guten finanziellen Situation. Selbstverständlich kennt auch Luzern ein stetiges Auf und Ab bei den Rechnungsergebnissen. Auf Perioden mit Gewinnen folgen in der Regel Perioden mit Verlusten und umgekehrt. Die Ursachen für diese Wellenbewegungen sind vielfältig und liegen oftmals nicht im alleinigen Einflussbereich der Stadt: konjunkturelle Schwankungen, gesellschaftliche Entwicklungen, Neuordnung von Aufgaben zwischen den Staatsebenen, um nur einige zu nennen.

Der Stadt Luzern ist es aber ganz offensichtlich in der Vergangenheit – nicht zuletzt dank der relativ strikten finanzrechtlichen Bestimmungen – gut gelungen, negative finanzielle Entwicklungen im Griff zu halten, wie auch ein Blick auf den Städtevergleich des Instituts de hautes études en administration publique der Universität Lausanne (IDHEAP) zeigt. Die Stadt Luzern belegt in einem Kennzahlenvergleich zur finanziellen Führung und Verfassung für das Jahr 2019 den ersten Platz. Nach der Umstellung auf HRM2 und der Neubewertung von Verwaltungs- und Finanzvermögen weist die Stadt Luzern ein Eigenkapital von rund 1,5 Mia. Franken und ein Nettovermögen von rund 224 Mio. Franken aus (Stand 31. Dezember 2019). Dabei ist zu beachten, dass das Eigenkapital zu wesentlichen Teilen im Verwaltungsvermögen bzw. in den städtischen Infrastrukturen wie beispielsweise Schulbauten, Verwaltungsbauten, Sport- und Kulturanlagen, Strassen, öffentlichem Raum und (Ab-)Wasseranlagen gebunden und deshalb nicht verfügbar ist. Frei verfügbar ist der sogenannte Bilanzüberschuss bestehend aus den Neubewertungsreserven Finanzvermögen (310 Mio. Franken) und den kumulierten Ertragsüberschüssen (91 Mio. Franken) von total 401 Mio. Franken.

Ein ausgeglichener Finanzhaushalt und eine stabile Finanzierung sind die Kernelemente einer nachhaltigen Staatsfinanzierung. Die städtischen Finanzregeln helfen, diese Ziele zu erreichen.

## **2 Die finanzrechtlichen Bestimmungen der Stadt Luzern**

### **2.1 Kantonale und städtische Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung**

#### **2.1.1 Kantonale Vorgaben**

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 dazugehörigen 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. Gelingt dies nur ungenügend, so sind nach § 4 FHGV Massnahmen zur Korrektur erforderlich.

#### **2.1.2 Städtische Vorgaben**

Die 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.

##### **2.1.2.1 Grundregel**

Die Grundregel legt das Ziel fest, welches mit der Schuldenbremse erreicht werden soll.

In Art. 57 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO; sRSL 0.1.1.1.1) wird festgehalten, dass sich der Finanzhaushalt nach den entsprechenden kantonalen Richtlinien richtet. Als Ziel der finanzpolitischen Steuerung wird die Begrenzung der Verschuldung und der Erhalt des Eigenkapitals definiert.

##### **2.1.2.2 Steuerungsregel**

Mit der Steuerungsregel wird eine Handlung ausgelöst, wenn ein definierter Schwellenwert über- oder unterschritten und dadurch die Zielerreichung gefährdet wird.

Die Stadt Luzern hat die kantonalen Vorgaben im Finanzhaushaltsreglement und in der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vom 29. November 2017 (Finanz-

haushaltsverordnung, FHV; 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 kantonaler 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 Bruttoertrages 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.

### **2.1.2.3 Sanktionsregel**

Mit der Sanktionsregel wird festgelegt, welche Handlungen und Korrekturen bei einer Verletzung der Steuerregel notwendig sind, damit die Grundregel eingehalten wird. Für eine effektive Schuldenbremse ist die Sanktionsregel zentral. Sie sollte automatisch eintreten und weder von der Exekutive noch der Legislative umgangen werden können.

Während der Kanton lediglich vorgibt, dass bei Nichteinhalten der festgelegten Bandbreiten der Finanzkennzahlen die Abweichungen begründet und nötigenfalls Korrekturmassnahmen umgesetzt bzw. aufgezeigt werden müssen, sieht die städtische Regel in Art. 5 Abs. 2 FHR vor, dass der Stadtrat bei der Verletzung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich Massnahmen einleitet und diese in den Budgetentwurf und den Aufgaben- und Finanzplan integriert. Falls die Massnahmen nicht ausreichen, ist der Stadtrat verpflichtet, dem Parlament eine Erhöhung des Steuerfusses zu beantragen. Diese Sanktionsregel ist für den Stadtrat verbindlich. Das Parlament kann sie aber umgehen, indem es die vom Stadtrat vorgeschlagenen Massnahmen ablehnt oder eine beantragte Steuererhöhung nicht gutheisst.

## 2.2 Vergleich mit Regelungen anderer Gemeinwesen

Rechtlich verbindliche Vorgaben zur finanziellen Haushaltsführung sind in der Schweiz weit verbreitet. Der Bund, sämtliche Kantone und etliche Gemeinden und Städte verfügen über entsprechende Instrumente. Bei der Ausgestaltung zeigen sich aber grosse Unterschiede, und die Bestimmungen reichen von einfachen Vorgaben bis zu komplexen Regelwerken. In der Regel macht der Kanton seinen Gemeinden Vorgaben, die von der jeweiligen Gemeinde ergänzt oder präzisiert werden.

Im externen Gutachten von RES Publica Consulting «Bericht Motion Mehr Handlungsspielraum im Finanzhaushalt» vom 12. Juni 2020, erstellt im Auftrag der Finanzdirektion, wurden die Bestimmungen von Städten vergleichbarer Grösse wie Winterthur, St. Gallen und Biel mit denjenigen der Stadt Luzern verglichen. Dieser Vergleich zeigt, dass die Stadt Luzern über die stärkste Schuldenbremse verfügt. Gemäss dem Gutachten liegt dies zum einen an den bereits umfassenden Vorgaben des Kantons, zum anderen aber vor allem auch an deren Auslegung durch die Stadt und ihren ergänzenden Bestimmungen mit einer jährlichen Betrachtungsweise. Insbesondere die Beschränkung des maximalen Budgetdefizits auf 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit könne einer mittelfristigen Betrachtungsweise zuwiderlaufen und allenfalls zu Sparprogrammen «auf Vorrat» führen.

## 2.3 Fazit

In seiner Stellungnahme zur Motion 332 «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt» kommt der Stadtrat zum Schluss, dass neben der ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR verschiedene andere Anpassungen denkbar und zur Vergrösserung des Spielraums prüfenswert sind.

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.

### 3 Handlungsmöglichkeiten und Lösungsvorschläge

Die Analyse hat aufgezeigt, dass die Steuerung des Finanzhaushalts der Stadt Luzern komplex ist. Die Komplexität ergibt sich daraus, dass die Vorgaben sowohl die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung als auch die Bilanz betreffen. Bei jeder Anpassung ist deshalb den möglichen Wechselwirkungen Beachtung zu schenken.

Im folgenden Abschnitt werden die gesetzlichen Vorgaben sowie die Kennzahlen mit Berechnungsgrundlagen<sup>1</sup> dargestellt.<sup>2</sup>

#### 3.1 Überblick kantonale und städtische Vorgaben und Kennzahlen

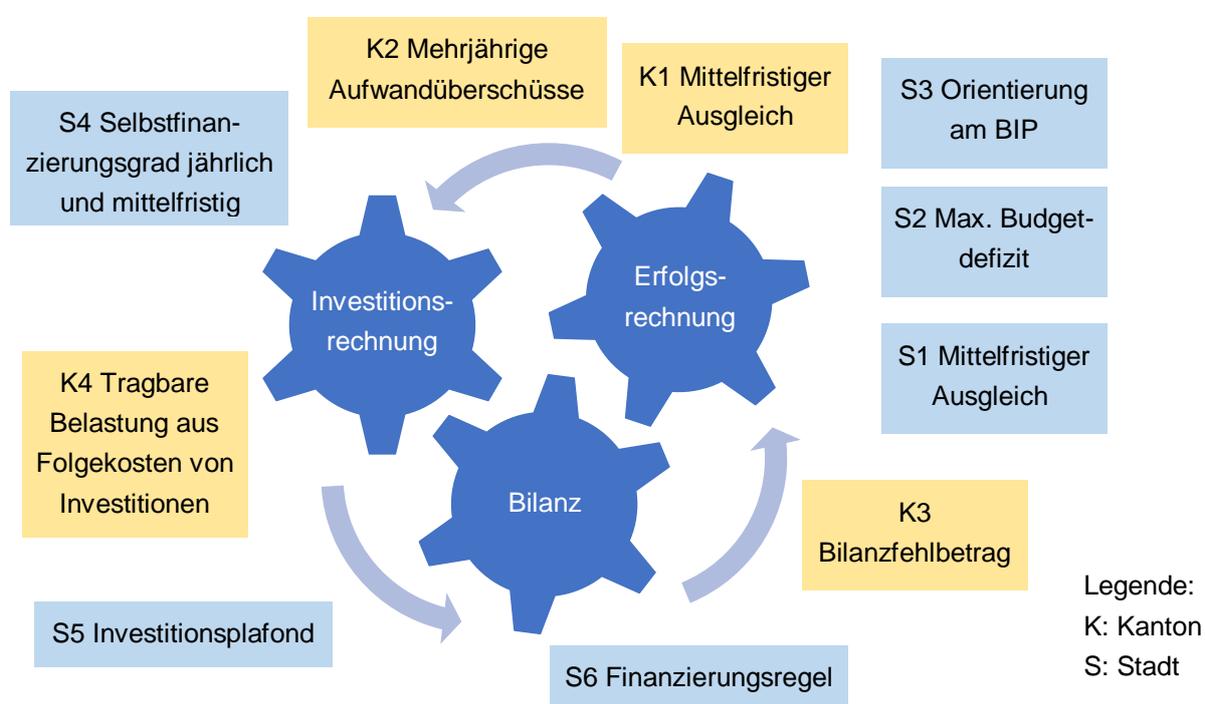


Abb. 1: Überblick kantonale und städtische Vorgaben

<sup>1</sup> Alle Berechnungen von Kennzahlen basieren auf dem AFP 2021–2024 und dem Budgetentwurf 2021 gemäss Antrag des Stadtrates; Anpassungen im Budget 2021 aufgrund der Beschlüsse des Grossen Stadtrates sind nicht berücksichtigt, da die Vorlagen parallel erarbeitet wurden. Die erfolgten Budgetanpassungen führen jedoch zu keinen signifikanten Änderungen der Aussagen und Folgerungen.

<sup>2</sup> Sämtliche Zahlen und Berechnungen in den Kapiteln 3 und 4 beziehen sich auf den AFP 2021–2024 gemäss Beschluss des Stadtrates vom 16. September 2020. Die vom Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen im Budget 2021 sind nicht berücksichtigt. Da nur die Zahlen des Budgets 2021 angepasst werden, die Planzahlen 2022–2024 jedoch nicht, ist ein Vergleich nicht möglich. Die Verwendung aktuellerer Zahlen würde zudem die Aussage nicht wesentlich verändern.

### 3.1.1 Vorgaben Erfolgsrechnung

#### K1 Mittelfristiger Ausgleich (§ 5 FHGG)

Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt von mehreren Jahren mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben.

Die Stadt Luzern konkretisiert den mittelfristigen Ausgleich in der Erfolgsrechnung mit einer Bestimmung im FHR.

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

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

- a. 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).

	B2021	P2022	P2023	P2024
Rechnungsergebnis im Durchschnitt von fünf Jahren, in Fr. 1'000.–	10'435	4'617	-3'661	-13'010

#### S2 Maximales Budgetdefizit (Art. 6 FHR)

Der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung darf höchstens 4 % des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen.

	B2021	P2022	P2023	P2024
Maximales Budgetdefizit, in Fr. 1'000.–	-7'478	-7'634	-7'799	-7'898

#### 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.<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> Diese Zielsetzung wurde erstmals im Rahmen der Gesamtplanung 2003 bis 2006 (B+A 36/2002 vom 28. August 2002: «Gesamtplanung 2003–2006» in Kapitel 3.3.4) festgelegt und seither fortgeführt.

	B2021	P2022	P2023	P2024
Wachstum Nettoaufwand Gemeindeaufgaben	0,4 %	1,7 %	4,6 % <sup>4</sup>	0,0 %
Prognose BIP nominal	4,5 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %

### 3.1.2 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.

#### 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.

	B2021	P2022	P2023	P2024
▪ Nettovermögen, in Mio. Franken	179,6	148,9	100,9	71,3
▪ Nettovermögen pro Einwohner/in, in Fr.	2'169	1'791	1'206	849

#### 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.

	B2021	P2022	P2023	P2024
▪ Nettoverschuldungsquotient	-49,7 %	-40,5 %	-26,9 %	-18,8 %
▪ Bruttoverschuldungsanteil	103,8 %	113,2 %	128,7 %	135,0 %
▪ Kapitaldienstanteil	6,7 %	7,2 %	7,4 %	7,7 %

Der Nettoverschuldungsquotient gibt an, welcher Anteil der Fiskalerträge bzw. wie viele Jahrestanchen erforderlich wären, um die Nettoschuld abzutragen. Der Nettoverschuldungsquotient soll 150 Prozent<sup>5</sup> nicht übersteigen.

Mit dem Bruttoverschuldungsanteil wird beurteilt, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht. Der Bruttoverschuldungsanteil soll 200 Prozent<sup>6</sup> nicht übersteigen.

<sup>4</sup> Inkl. einmaliger Kosten zur Abfederung der Auswirkungen einer Senkung der PK-Umwandlungssätze.

<sup>5</sup> Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. a FHGV.

<sup>6</sup> Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. h FHGV.

Der Kapitaleinstellungsanteil gibt Auskunft darüber, wie stark der laufende Ertrag durch den Zinsendienst und die Abschreibungen (= Kapitaleinstellung) belastet wird. Der Kapitaleinstellung soll 15 Prozent<sup>7</sup> nicht überschreiten.

### 3.1.3 Vorgaben Investitionsrechnung

#### 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 Prozent betragen.

	B2021	P2022	P2023	P2024
▪ Selbstfinanzierungsgrad pro Jahr	57,4 %	55,0 %	36,1 %	50,4 %
▪ Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von 5 Jahren	94,0 %	74,8 %	56,8 %	44,4 %
▪ Selbstfinanzierungsanteil	6,1 %	6,0 %	4,3 %	4,7 %
▪ Zinsbelastungsanteil	0,9 %	1,0 %	1,1 %	1,3 %

Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welcher Anteil der Nettoinvestitionen durch eigene Mittel finanziert werden kann. Liegt der Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent, muss ein Teil der Nettoinvestitionen durch Fremdkapital finanziert werden. Die Verschuldung nimmt zu.

Der Selbstfinanzierungsanteil zeigt, welcher Anteil des laufenden Ertrages zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung steht. Der Selbstfinanzierungsanteil soll mindestens 10 Prozent<sup>8</sup> 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 Prozent<sup>9</sup> nicht übersteigen. Er steigt an, wenn die Verschuldung zunimmt und die Verzinsung ansteigt.

#### 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

<sup>7</sup> Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. g FHGV.

<sup>8</sup> Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. f FHGV.

<sup>9</sup> Bandbreite gemäss § 3 Abs. 1 lit. c FHGV.

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.

	B2021	P2022	P2023	P2024
▪ Investitionsplafond, in Mio. Franken	60,0	60,0	60,0	50,0

## 3.2 Umsetzungsvarianten und Beurteilung

Es werden Varianten geprüft, die in der Kompetenz der Stadt Luzern liegen und die kantonalen Vorgaben nicht verletzen. Die Ausführungen zu den verschiedenen Varianten stützen sich unter anderem ab auf das externe Gutachten von RES Publica Consulting «Bericht Motion «Mehr Handlungsspielraum im Finanzhaushalt» vom 12. Juni 2020, erstellt im Auftrag der Finanzdirektion.

### 3.2.1 Aufhebung Art. 6 Abs. 1 FHR

Mit der ersatzlosen Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR wird die Forderung der Motion 332 vollumfänglich umgesetzt. Eine ersatzlose Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR wäre insofern denkbar, als eine nachhaltige Haushaltsführung aufgrund der übrigen städtischen und kantonalen Vorgaben weiterhin gewährleistet bliebe. Insbesondere die Vorgaben zum jährlichen Selbstfinanzierungsgrad (Art. 6 Abs. 2 FHR) schränkt die Höhe des Budgetdefizits weiterhin ein. Allerdings handelt es sich dabei lediglich um eine Soll-Formulierung. Hingegen erweisen sich der mittelfristige Ausgleich bei der Erfolgsrechnung sowie die Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad im Durchschnitt von fünf Jahren als griffige Elemente. Falls frühere Rechnungsjahre jedoch mit positiven Ergebnissen abgeschlossen haben, können zumindest vorübergehend Defizite budgetiert werden. Dies kann dazu verleiten, Korrekturmassnahmen hinauszuzögern mit der Folge, dass strukturelle Defizite nicht rechtzeitig verhindert werden können, sondern auch tatsächlich eintreten – es würde zu spät Gegensteuer gegeben.

Im Hinblick auf die aktuell zu erwartende finanzielle Entwicklung würde mit einer ersatzlosen Streichung von Art. 6 Abs. 1 FHR 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

Der Stadtrat lehnt diesen Vorschlag aus den oben erwähnten Gründen ab.

### **3.2.2 Aufhebung Art. 6 Abs. 1 FHR mit zusätzlicher Sanktionsregel**

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Sanktionsregel nur beschränkt wirksam ist, weil sich das Parlament gegen die vom Stadtrat vorgeschlagenen Korrekturmassnahmen oder gegen eine beantragte Steuererhöhung entscheiden kann. Würde Art. 6 Abs. 1 FHR ersatzlos gestrichen, wäre es angezeigt, im Gegenzug die Sanktionsregel von Art. 5 FHR zu verschärfen, indem beispielsweise ein obligatorisches Budgetreferendum eingeführt wird, wenn das Parlament ein Budget verabschiedet, das die Zielvorgaben nicht einhält.

In Art. 67 lit. a der Gemeindeordnung ist festgelegt, dass der Beschluss über das Budget mit dem Steuerfuss dem obligatorischen Referendum untersteht, sofern der Steuerfuss verändert wird. Diese Bestimmung würde ergänzt. Ein Referendum zum Budget wäre auch dann obligatorisch, wenn der Grosse Stadtrat ein Budget beschliesst, das die finanzrechtlichen Vorgaben, insbesondere den mittelfristigen Rechnungsausgleich (Art. 5 Abs. 1 FHR), den durchschnittlichen Selbstfinanzierungsgrad (Art. 5 Abs. 2 FHR) oder die Finanzierungsregel (Art. 7 FHR) nicht einhält. Daraus ergäbe sich eine höhere Sicherheit, dass die mittelfristigen Zielvorgaben durchgesetzt werden können. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass die Durchführung einer Volksabstimmung dazu führen kann, zu Beginn des Budgetjahres über kein rechtskräftiges Budget zu verfügen.

Die Umsetzung dieser Variante ist aufwendig, weil dazu neben der Anpassung des Finanzhaushaltsreglements eine Änderung der Gemeindeordnung und folglich eine Volksabstimmung notwendig sind. Die Änderungen würden frühestens zur Festlegung des Budgets 2023 wirksam.

Haltung Stadtrat

Der Stadtrat lehnt diesen Vorschlag aus den oben erwähnten Gründen ab.

### **3.2.3 Neue Berechnungsgrundlage für das maximale Budgetdefizit**

Im Folgenden werden vier Varianten beschrieben, die eine Anpassung von Art. 6 Abs. 1 FHR zum Ziel haben. Das jährliche maximale Budgetdefizit soll grundsätzlich beibehalten werden. Mit einer modifizierten Berechnung wird jedoch der jährliche Spielraum in Bezug auf ein maximales Budgetdefizit vergrössert. Die Ausweitung des Spielraums wurde so bemessen, dass er ungefähr der durchschnittlichen Abweichung zwischen Budget und Rechnungsabschluss der letzten zehn Jahre von rund 10 Mio. Franken entspricht. Damit würde der bisherige Spielraum um rund 50 Prozent erhöht. Diese Ausweitung darf als angemessen beurteilt werden. In Krisenzeiten können damit wichtige Signale und Impulse im Sinne von Verlässlichkeit und antizyklischem Halten gesetzt werden. Andererseits wird aber auch verhindert, dass Budgetdefizite geschaffen werden, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr ausgeglichen werden können.

#### **3.2.3.1 Variante 1: Einbezug der Vorjahresergebnisse**

Die Variante 1 stellt eine Analogie zum mittelfristigen Rechnungsausgleich dar. Das Budgetdefizit darf maximal dem durchschnittlichen Ertragsüberschuss der vorhergehenden vier Jahre entsprechen. Die Berechnung des maximalen jährlichen Budgetdefizits orientiert sich somit nicht mehr am budgetierten Steuerertrag, sondern berücksichtigt frühere Rechnungsergebnisse. Damit wird die Forderung der Motionäre erfüllt, wonach frühere Ertragsüberschüsse berücksichtigt und quasi kompensiert werden können.

*Berechnungsbeispiel für Budget 2022:*

Massgebend ist der Durchschnitt der Rechnungsabschlüsse 2018 bis 2020 und des Budgets 2021:

Rechnung 2018	TCHF	19'633	Ertragsüberschuss
Rechnung 2019	TCHF	26'744	Ertragsüberschuss
Rechnung 2020	TCHF	-5'609	Aufwandüberschuss (Annahme Rechnung = Budget)
Budget 2021	TCHF	-7'300	Aufwandüberschuss (Antrag StR)
<b>Durchschnitt</b>	<b>TCHF</b>	<b>8'367</b>	<b>Ertragsüberschuss</b>

Im Budget 2022 könnte somit voraussichtlich ein Aufwandüberschuss von max. 8,4 Mio. Franken<sup>10</sup> budgetiert werden. Die bisherige Regelung lässt einen Aufwandüberschuss von 7,6 Mio. Franken zu.

Abbildung 2 zeigt die mutmassliche Entwicklung des maximal zulässigen Budgetdefizits auf der Basis des AFP 2021–2024:

Einbezug der Vorjahresergebnisse	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Rechnungsergebnis, in TCHF	26'744	-5'609	-7'300	-10'382	-21'756	-20'003
max. zulässiges Budgetdefizit, in TCHF	7'100	7'300	7'400	8'367	863	-11'262
		(Berechnung nach altem Recht)	(Ø 2018-2021)	(Ø 2019-2022)	(Ø 2020-2023)	



Abb. 2: Variante 1, Budgetdefizit im Durchschnitt der Vorjahresergebnisse

Diese Regelung führt dann zu einer Ausweitung des Spielraums, wenn in der Vergangenheit hohe Ertragsüberschüsse erzielt wurden. Weisen die Vorjahre hingegen nur geringe Ertragsüberschüsse oder gar Aufwandüberschüsse auf, wird der Spielraum gegenüber der geltenden Regelung kleiner oder könnte unter Umständen sogar eine positive Budgetierung erfordern (Lesebeispiel: im Jahr 2024 müsste ein Gewinn von 11,3 Mio. Franken budgetiert werden).

Die Regelung enthält Elemente des mittelfristigen Ausgleichs. Denkbar wäre deshalb, die bisherige Bestimmung in Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR zu ersetzen. Die finanzrechtlichen Bestimmungen würden dadurch vereinfacht.

<sup>10</sup> Der Durchschnitt ist vom effektiven Rechnungsergebnis 2020 und vom Budgetbeschluss 2021 abhängig.

## Haltung Stadtrat

Der Stadtrat lehnt diesen Vorschlag ab, da er einerseits den mittelfristigen Ausgleich ersetzt und andererseits neue Verpflichtungen zu einer Budgetierung von Gewinnen beinhaltet, sobald die Vorjahresergebnisse negativ ausgefallen sind. Diese Regelung ist ungeeignet, um Krisensituationen wie der aktuellen Corona-Pandemie entgegenwirken zu können.

### 3.2.3.2 Variante 2: Berechnung als Prozentsatz vom verfügbaren Eigenkapital

Bei Variante 2 bemisst sich die Höhe des zulässigen Budgetdefizits am verfügbaren Eigenkapital. Die Höhe des maximal zulässigen Budgetdefizits richtet sich nach einem festzulegenden Prozentsatz des verfügbaren Eigenkapitals per 31. Dezember des Vorjahres. Die Höhe des verfügbaren Eigenkapitals entspricht der Differenz zwischen dem gesamten Eigenkapital abzüglich Verwaltungsvermögen und entspricht somit dem Nettovermögen.

*Berechnungsbeispiel für Budget 2022 (mutmassliche Werte gem. AFP):*

Eigenkapital per 31.12.2021	TCHF	1'505'315
Verwaltungsvermögen per 31.12.2021	TCHF	1'325'750
verfügbares Eigenkapital	TCHF	179'565

max. zulässiges Budgetdefizit 7 % vom verfügbaren EK      TCHF      12'570

Grundsätzlich kann mehrere Jahre nacheinander ein Defizit budgetiert werden, solange ein verfügbares Eigenkapital ausgewiesen wird. Sobald das verfügbare Eigenkapital negativ ist (Verstoss gegen Art. 7 FHR), darf kein Defizit budgetiert werden. Die Entwicklung des verfügbaren Eigenkapitals hängt einerseits von den Rechnungsergebnissen der Vorjahre und andererseits von der Investitionstätigkeit ab.

Abbildung 3 zeigt die mutmassliche Entwicklung des maximal zulässigen Budgetdefizits auf der Basis des AFP 2021–2024:

7 % vom verfügbaren Eigenkapital	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Verwaltungsvermögen	1'281'054	1'304'200	1'325'750	1'355'470	1'391'356	1'410'233
Eigenkapital	1'505'300	1'503'045	1'505'315	1'504'452	1'492'166	1'481'519
Nettovermögen (verfügbares EK, vEK)	224'246	198'845	179'565	148'983	100'810	71'287
max. zulässiges Budgetdefizit	7'100	7'300	7'400	12'570	10'429	7'057
	(Berechnung nach altem Recht)		7 % v. vEK VJ			

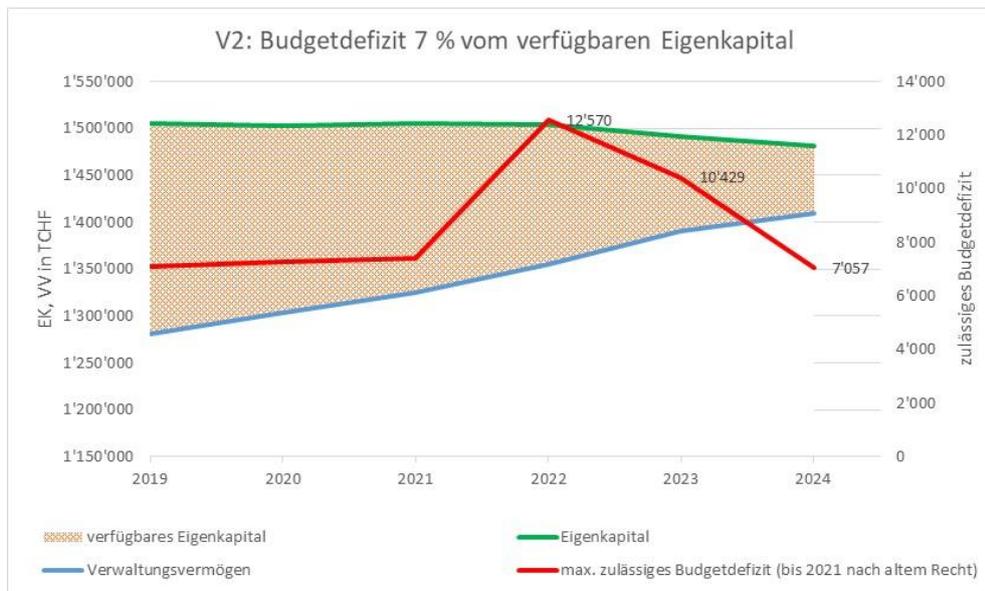


Abb. 3: Variante 2, Budgetdefizit 7 % vom verfügbaren Eigenkapital

Abbildung 3 verdeutlicht, dass bei einer hohen Investitionstätigkeit verbunden mit einem Selbstfinanzierungsgrad von unter 100 Prozent der Spielraum für das zulässige Budgetdefizit abnimmt.

Ergänzend bleibt bei dieser Variante die Bestimmung zum mittelfristigen Rechnungsausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR in Kraft, die verhindert, dass bei mehreren negativen Vorjahresergebnissen ein Defizit budgetiert wird. Gemäss AFP 2021–2024 wäre das ab Planjahr 2023 der Fall.

Die Forderungen der Motion werden mit dieser Variante erfüllt. Der Spielraum für Budgetdefizite wird abhängig von der Höhe des festgelegten Prozentsatzes grösser. Allerdings spielt bei dieser Variante zusätzlich zum Rechnungsergebnis auch die Selbstfinanzierung eine Rolle. Würde in der Finanzplanung 2021–2024 die Bestimmung, wonach der Selbstfinanzierungsgrad in der Regel 80 Prozent betragen soll, eingehalten, würde sich das maximal zulässige Budgetdefizit weniger stark reduzieren bzw. das maximale Budgetdefizit höher bleiben.

#### Haltung Stadtrat

Die Variante 2 ist in ihrer Wirkung komplex, weil das zulässige Budgetdefizit sowohl vom Rechnungsergebnis wie auch von der Selbstfinanzierung abhängig ist. Der Stadtrat lehnt diese Variante ab.

#### 3.2.3.3 Variante 3: Berechnung als Prozentsatz des Bilanzüberschusses

Variante 3 ist der Variante 2 ähnlich. Jedoch erfolgt die Berechnung des maximal zulässigen Budgetdefizits nicht auf der Basis des verfügbaren Eigenkapitals, sondern auf der Basis der kumulierten Ergebnisse der Vorjahre (sogenannter Bilanzüberschuss). Der Bilanzüberschuss setzt sich zusammen aus den kumulierten Vorjahresergebnissen sowie der Neubewertungsreserve per 1. Januar 2019 (Neubewertung Finanzvermögen nach HRM2). Ausgeklammert werden hingegen die Spezialfinanzierungen, die Fonds im Eigenkapital sowie die Aufwertungsreserven Verwaltungsvermögen (vgl. Tabelle).

Eigenkapitalspiegel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bestand SF	116'139	119'545	123'722	127'629	131'487	135'230
Fonds	15'917	15'865	21'258	26'870	32'483	38'095
Aufwertungsreserve (Verwaltungsvermögen)	972'239	972'239	972'239	972'239	972'239	972'239
Neubewertungsreserve (Finanzvermögen)	309'674	309'674	309'674	309'674	309'674	309'674
kumulierte Rechnungsergebnisse	91'331	85'722	78'422	68'040	46'284	26'281
<b>Bilanzüberschuss</b>	<b>401'005</b>	<b>395'396</b>	<b>388'096</b>	<b>377'714</b>	<b>355'958</b>	<b>335'955</b>
<b>Total Eigenkapital, in TCHF</b>	<b>1'505'300</b>	<b>1'503'045</b>	<b>1'505'315</b>	<b>1'504'452</b>	<b>1'492'166</b>	<b>1'481'519</b>

Die Höhe des maximal zulässigen Budgetdefizits richtet sich nach einem festzulegenden Prozentsatz des Bilanzüberschusses per 31. Dezember des Vorjahres.

*Berechnungsbeispiel für Budget 2022 (mutmasslicher Wert gem. AFP):*

Bilanzüberschuss per 31.12.2021 TCHF 388'096

max. zulässiges Budgetdefizit 3 % des Bilanzüberschusses TCHF 11'643

Grundsätzlich kann so lange ein Defizit budgetiert werden, wie ein Bilanzüberschuss besteht. Ergänzend bleibt auch bei dieser Variante die Bestimmung zum mittelfristigen Rechnungsausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR in Kraft, die verhindert, dass bei negativen durchschnittlichen Vorjahresergebnissen ein Defizit budgetiert wird.

Abbildung 4 zeigt die mutmassliche Entwicklung des maximal zulässigen Budgetdefizits auf der Basis des AFP 2021–2024:

3 % vom Bilanzüberschuss	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bilanzüberschuss, in TCHF (BS)	401'005	395'396	388'096	377'714	355'958	335'955
maximal zulässiges Budgetdefizit	7'100	7'300	7'400	11'643	11'331	10'679
	(Berechnung nach altem Recht)			3 % v. BS VJ	3 % v. BS VJ	3 % v. BS VJ

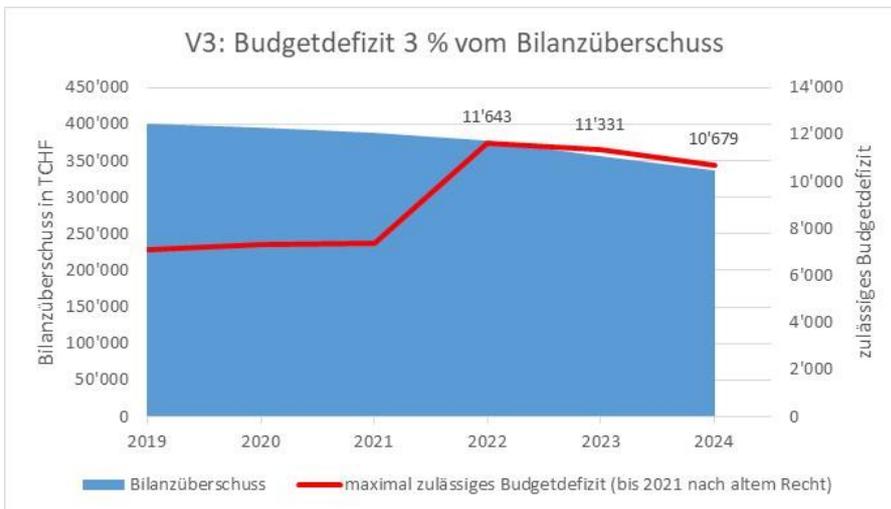


Abb. 4: Variante 3, Budgetdefizit 3 % vom Bilanzüberschuss

Die Forderung der Motion wird bei dieser Variante weitgehend erfüllt. Der Spielraum wird erhöht, und frühere positive Rechnungsergebnisse können kompensiert werden. Dabei setzt die Bestimmung zum mittelfristigen Ausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR eine wirkungsvolle Grenze.

Gemäss AFP 2021–2024 ist ab Planjahr 2023 mit einem negativen 5-Jahres-Durchschnitt bei den Rechnungsergebnissen zu rechnen.

#### Haltung Stadtrat

Variante 3 kommt den Absichten der Motionäre nach Ansicht des Stadtrates sehr nahe. Sie ist in ihrer Berechnung und Wirkung weniger komplex als Varianten 1 und 2. Allerdings nimmt die Berechnungsmethode Bezug zu früheren Rechnungsergebnissen und ist somit vergangenheitsorientiert.

#### 3.2.3.4 Variante 4: Höherer Prozentsatz vom Steuerertrag einer Einheit

Variante 4 übernimmt die bisherige Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 FHR und erhöht lediglich den Prozentsatz. Das maximal zulässige Budgetdefizit würde neu bei 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit festgesetzt. Der Spielraum wird verdoppelt.

*Beispiel für Budget 2022 (mutmasslicher Wert gem. AFP):*

Bruttoertrag einer Steuereinheit TCHF 186'971

max. zulässiges Budgetdefizit 8 % vom Bruttoertrag einer Steuereinheit TCHF 15'269

Abbildung 5 zeigt die mutmassliche Entwicklung des maximal zulässigen Budgetdefizits auf der Basis des AFP 2021–2024:

8 % vom Ertrag einer Steuereinheit	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ordentliche Gemeindesteuern	326'330	321'725	327'200	334'006	341'215	345'534
Steuerfuss	1.85	1.75	1.75	1.75	1.75	1.75
Ertrag einer Steuereinheit	176'395	183'843	186'971	190'860	194'980	197'448
8 % einer Steuereinheit	7'100	7'300	7'400	15'269	15'598	15'796
	(Berechnung nach altem Recht)					

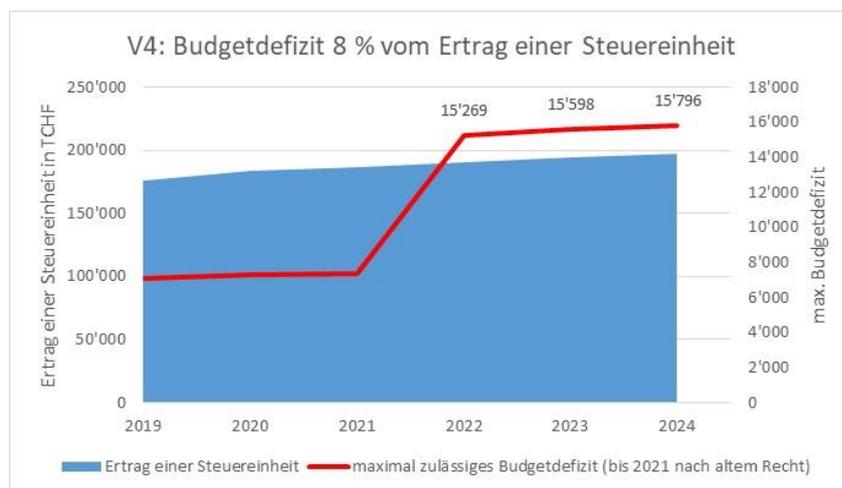


Abb. 5: Variante 4, Budgetdefizit 8 % vom Ertrag einer Steuereinheit

Der Spielraum wird gegenüber der bisherigen Regelung erhöht bzw. verdoppelt. Je höher der Steuerertrag im Budgetjahr budgetiert wird, umso höher darf das Defizit im Budget ausfallen.

Das maximal zulässige Budgetdefizit bezieht sich auf die Erträge des aktuellen Budgetjahres, bleibt relativ stabil und wird in der Regel von Jahr zu Jahr leicht steigen, weil der Ertrag einer Steuereinheit erfahrungsgemäss zunimmt. Grössere Schwankungen sind bei Steuergesetzänderungen oder aussergewöhnlichen konjunkturellen Entwicklungen denkbar. Die Berechnungsmethode nimmt keinen Bezug zu früheren Rechnungsergebnissen.

Ergänzend bleibt auch bei dieser Variante die Bestimmung zum mittelfristigen Rechnungsausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR in Kraft, die verhindert, dass bei negativen durchschnittlichen Vorjahresergebnissen ein Defizit budgetiert wird. Gemäss AFP 2021–2024 wäre das ab Planjahr 2023 der Fall.

#### Haltung Stadtrat

Variante 4 führt die bisherige Praxis fort und erfüllt das Anliegen der Motion zu grossen Teilen. Der Spielraum für ein maximales Budgetdefizit wird verdoppelt. Die Variante führt zu einer relativ stabilen Vorgabe und ist zukunftsorientiert, da sie unmittelbar auf die zukünftig erwartete Entwicklung abstützt und sich nicht auf frühere Rechnungsergebnisse bezieht.

### 3.2.4 Weitere Varianten

Im eingangs erwähnten externen Gutachten wurden weitere Varianten untersucht, die aber nicht als zielführend erachtet wurden und deshalb nicht zur Umsetzung empfohlen wurden. Deshalb werden diese nicht weiterverfolgt.

Diskutiert wurde unter anderem auch eine Ausweitung des Zeitraums zur Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs von heute fünf Jahren auf neu sechs Jahre. Denkbar wäre, den Zeitraum entweder um ein zusätzliches Planjahr<sup>11</sup> oder um ein zusätzliches Rechnungsjahr<sup>12</sup> zu ergänzen. Bei der Festlegung des Zeitraums für den mittelfristigen Ausgleich standen zwei Überlegungen im Zentrum: Einerseits sollte der Zeitraum für den mittelfristigen Ausgleich nicht deutlich länger sein als eine Legislaturperiode, und andererseits sollte sich der Zeitraum zur Hauptsache auf tatsächlich realisierte Ist-Werte beziehen. Beide Grundsätze sind mit der aktuellen Bestimmung von fünf Jahren gut erfüllt, weshalb diesbezügliche Änderungen vom Stadtrat nicht empfohlen werden.

---

<sup>11</sup> Durchschnitt der Ergebnisse: Budgetentwurf (n), festgesetztes Budget laufendes Jahr (n-1), Jahresrechnungen (n-2, n-3, n-4), Planjahr (n+1).

<sup>12</sup> Durchschnitt der Ergebnisse: Budgetentwurf (n), festgesetztes Budget laufendes Jahr (n-1), Jahresrechnungen (n-2, n-3, n-4, n-5).

## **4 Beantragte Anpassung und Bestimmungen im Einzelnen**

### **4.1 Maximales Budgetdefizit als Prozentsatz vom Steuerertrag einer Einheit**

Die Variante 4 «Budgetdefizit 8 Prozent vom Ertrag einer Steuereinheit» erfüllt die Ziele und Forderungen der Motion 332:

- Der Spielraum im Budgetjahr wird vergrössert;
- Die Regelung ist einfach zu berechnen;
- Die Realisierung ist einfach und steht nicht im Widerspruch zu den übrigen Bestimmungen;
- Die mittelfristigen Bestimmungen zum Rechnungsausgleich und bezüglich Selbstfinanzierung bleiben als übergeordnete Vorgaben erhalten;
- Die Regelung ist zukunftsorientiert und nimmt keinen Bezug zu früheren Rechnungsergebnissen.

Mittel- und langfristig bleibt die Wirkung der Schuldenbremse jedoch erhalten. Die mittelfristige Perspektive bekommt gegenüber der kurzfristigen Steuerung mehr Gewicht, und die Vorgaben werden weder umfangreicher noch komplexer.

### **4.2 Bestimmungen im Einzelnen**

Das Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern wird teilrevidiert.

Zur Umsetzung der neuen Bestimmung soll Art. 6 Abs. 1 FHR geändert werden. Art. 6 Abs. 2 FHR bleibt unverändert bestehen.

Art. 6 Abs. 1 FHR bestimmt neu, dass der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung maximal 8 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen darf.

Der Ansatz von 8 Prozent lässt aufgrund der aktuellen Verhältnisse ein Budgetdefizit von gut 15 Mio. Franken zu. Dies entspricht einer Verdoppelung des bisherigen Spielraums.

Weitere Anpassungen in Reglement und Verordnung sind nicht nötig.

## 5 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen, der Teilrevision des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern zuzustimmen und die Motion 332, Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion vom 15. Oktober 2019: «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt», als erledigt abzuschreiben. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 16. Dezember 2020



Beat Züsli  
Stadtpräsident



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin



## Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 37 vom 16. Dezember 2020 betreffend

### 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,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

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

#### beschliesst:

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

#### **Art. 6** *Jährliche Vorgaben*

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

<sup>2</sup> (bleibt unverändert)

2. Diese Änderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2021 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

- II. Die Motion 332, Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion und Simon Roth namens der SP/JUSO-Fraktion vom 15. Oktober 2019: «Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt», wird als erledigt abgeschrieben.

- III. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 4. März 2021

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Lisa Zanolla  
Ratspräsidentin



Michèle Bucher  
Stadtschreiberin