

Bericht

Motion „Mehr Handlungsspielraum im Finanzhaushalt“

Externer Fachinput für Umsetzung Motion 332

verfasst durch Yvonne Beutler

Res Publica Consulting AG
Helvetiastrasse 7
3005 Bern

Bern, 12. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

I	MANAGEMENT SUMMARY	5
II	AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG DES AUFTRAGS.....	7
1	Ausgangslage, Ziele und Auftrag	7
2	Methode und Vorgehen	8
2.1	Verwendete Unterlagen.....	8
2.2	Meilensteinplanung.....	9
III	SINN UND ZWECK EINER SCHULDENBREMSE	10
1	Einleitung.....	10
2	Schuldenbremse zur Förderung einer nachhaltigen Haushaltführung	10
3	Aufbau einer Schuldenbremse	11
3.1	Grundregel.....	11
3.2	Steuerungsregel	11
3.3	Sanktionsregel.....	11
IV	ANALYSE DER IST-SITUATION DER STADT LUZERN	12
1	Einleitung.....	12
2	Gesetzliche Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung	12
2.1	Kantonale Vorgaben.....	12
2.1.1	Haushaltgleichgewicht.....	12
2.1.2	Rechnungsüberschüsse	13
2.1.3	Finanzkennzahlen	13
2.2	Städtische Vorgaben (Grundregel).....	14
2.2.1	Mittelfristiger Ausgleich von Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung (Steuerungsregel).....	14
2.2.2	Folgen von Verletzung der Vorgaben (Sanktionsregel).....	14
2.2.3	Jährliche Vorgaben.....	15
2.2.4	Mindesthöhe Eigenkapital	15
2.2.5	Orientierung am BIP	15

3	Gutachten Schaltegger.....	15
4	Fazit Analyse Ist-Situation	16
V	VERGLEICH MIT REGELUNGEN ANDERER GEMEINWESEN.....	18
1	Kanton Zürich	18
1.1	Kantonale Vorgaben.....	18
1.2	Kommunale Vorgaben: Stadt Winterthur.....	18
2	Kanton St. Gallen	19
2.1	Kantonale Vorgaben.....	19
2.2	Kommunale Vorgaben Stadt St. Gallen.....	20
3	Kanton Bern.....	20
3.1	Kantonale Vorgaben.....	20
3.2	Kommunale Vorgaben Stadt Biel	20
4	Fazit Vergleich mit anderen Gemeinwesen und Empfehlung.....	21
VI	UMSETZUNG DER MOTION.....	22
1	Übersicht Vorgaben.....	22
1.1	Vorgaben Erfolgsrechnung.....	24
1.1.1	Kantonale Vorgaben (§5 Abs. 1 FHGG).....	24
1.1.2	Kantonale Finanzkennzahlen (§§ 2 und 3 FHGV).....	24
1.1.3	Städtische Vorgaben	25
1.2	Vorgaben Investitionsrechnung:.....	25
1.2.1	Kantonale Vorgaben (§ 5 Abs. 2 FHGG).....	25
1.2.2	Kantonale Finanzkennzahlen (§§ 2 und 3 FHGV).....	25
1.2.3	Städtische Vorgaben	25
1.3	Vorgaben Bilanz	26
1.3.1	Kantonale Vorgaben Bilanz (§ 6 FHGG)	26
1.3.2	Kantonale Finanzkennzahlen Bilanz	26
1.3.3	Städtische Vorgaben Bilanz (Art. 7 FHR).....	26
2	Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Bestimmung des maximalen jährlichen Budgetdefizits (Art. 6 Abs. 1 FHR)	27
2.1	Variante 1: Beibehaltung der heutigen Regelungen.....	27
2.2	Variante 2: Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR.....	27
2.3	Variante 3: Neue Berechnungsgrundlage für maximales Budgetdefizit	28
2.3.1	Variante 3a: Berechnung in Analogie zum mittelfristigen Ausgleich	28
2.3.2	Variante 3b: Berechnung unter Berücksichtigung von Rechnungsergebnissen.....	28

2.3.3	Variante 3c: Berechnung als Prozentsatz von Eigenkapital	29
2.3.4	Variante 3d: Berechnung mit Orientierung an Steuerertrag und Abschreibungen	29
2.3.5	Variante 3x: Andere Berechnungsgrundlage.....	29
3	Umsetzungsvariante bei Anpassung von Bestimmungen zum Selbstfinanzierungsgrad (Art. 5 Abs. 1 lit. b FHR und Art. 6 Abs. 2 FHR).....	29
3.1	Variante 4: Anpassung der Höhe des Selbstfinanzierungsgrads	29
4	Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Mindesthöhe des Eigenkapitals (Art. 7 FHR)	30
4.1	Variante 5: Reduktion der Mindesthöhe des Eigenkapitals	30
5	Umsetzungsvarianten bei Anpassung des mittelfristigen Ausgleichs.....	30
5.1	Variante 6: Aufhebung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich (Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR)	30
6	Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Orientierung am BIP	31
6.1	Variante 7: Streichung Grundsatz Orientierung Aufwandwachstum am BIP.....	31
7	Gemischte Umsetzungsvariante.....	31
7.1	Variante 8: Verzicht auf jährliche Vorgaben, jedoch Verschärfung der Sanktionsregel bei Verletzung der mittelfristigen Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 FHR.....	31
VII	FAZIT FACHINPUT	33
VIII	SCHLUSSBEMERKUNG.....	34

I MANAGEMENT SUMMARY

Mit der Motion 332 „Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt“ vom 15. Oktober 2019 wird der Stadtrat beauftragt, dem Parlament eine Änderung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vorzulegen. Damit soll die städtische Schuldenbremse gelockert und insbesondere die Regelung zum maximal zulässigen Budgetdefizit aufgehoben werden.

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 der Bund sowie sämtliche Kantone über entsprechende Instrumente. Bei den Städten und Gemeinden zeigen sich grosse Unterschiede: die einen orientieren sich lediglich an den Vorgaben, welche ihnen der Kanton zur Haushaltsführung macht, andere haben diese für sich enger gefasst oder mit zusätzlichen Regelungen ergänzt.

Zentraler Inhalt des vorliegenden Berichts bildet die Analyse des Ist-Zustandes der Luzerner Schuldenbremse, insbesondere im Vergleich mit den Vorgaben zur Haushaltsführung von Städten, deren Grösse und Herausforderungen ähnlich sind (St. Gallen, Biel, Winterthur). Er bildet eine Grundlage für den Entscheid des Stadtrats, ob, wie weit und in welcher Form er dem Anliegen der Motion entsprechen möchte.

Die Stadt Luzern verfügt – gerade auch im Vergleich mit den genannten Städten – über eine sehr strikte Schuldenbremse. Dies liegt zum einen daran, dass der Kanton Luzern bereits umfassende Vorgaben macht, zum andern legt die Stadt Luzern den ihr verbliebenen Handlungsspielraum eng aus und hat zusätzliche Regelungen erlassen, welche den finanziellen Handlungsspielraum weiter beschränken. Die städtische Schuldenbremse betrifft zum einen eine jährliche Betrachtungsweise des Selbstfinanzierungsgrads der Investitionen und die Begrenzung des zulässigen jährlichen Budgetdefizits, zum andern die Vorgabe eines minimalen Eigenkapitals sowie die Orientierung des Ausgabenwachstums am BIP.

Die Verfasserin des Berichts empfiehlt aufgrund der Analyse eine massvolle Lockerung, Flexibilisierung oder Neugestaltung der Luzerner Schuldenbremse im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion 332. Eine Anpassung wäre möglich, ohne dass die nachhaltige Haushaltsführung dadurch gefährdet wird. Würde eine Anpassung der Schuldenbremse im Gegenzug mit der Einführung von verbindlicheren Sanktionsregelungen bei einem Verstoß gegen die Vorgaben verknüpft, könnte die Wirkung der Schuldenbremse sogar noch verstärkt werden.

Von den acht erarbeiteten Varianten zur Umsetzung der Motion werden folgende zwei zur Weiterbearbeitung empfohlen:

1. Beibehaltung der Regelung zum maximalen jährlichen Budgetdefizit von Art. 6 FHR, jedoch Anpassung der Berechnungsgrundlage (Variante 3a)

Statt isoliert auf die für das Budgetjahr prognostizierten Steuererträge abzustellen, sollen bei der Berechnung des zulässigen Budgetdefizits in Analogie zum mittelfristigen Ausgleich auch vergangene Rechnungsjahre sowie das Budget des laufenden Jahres einbezogen werden. Bei dieser Variante würde zum einen den Beweggründen der Motionäre Rechnung getragen, zum andern die jährliche Betrachtungsweise dennoch erhalten bleiben und ein Budgetdefizit klar begrenzt. Die Berechnungsgrundlage

ist zudem bereits vertraut und weist dadurch eine Nachvollziehbarkeit auf. Wird der mittelfristige Ausgleich nicht eingehalten, ist selbstredend ein Budgetdefizit ausgeschlossen. Die übrigen Vorgaben zur Haushaltsführung bleiben grundsätzlich unverändert bestehen. Diese Variante ist einfach umzusetzen.

2. Vollständige Aufhebung der jährlichen Regelungen zum Budgetdefizit und Selbstfinanzierungsgrad gemäss Art. 6 FHR, im Gegenzug jedoch Einführung von obligatorischem Referendum bei Verstoss gegen die Zielvorgaben zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung und dem Selbstfinanzierungsgrad gemäss Art. 5 Abs. 1 FHR (Variante 8)

Bei dieser Variante wird die Motion umgesetzt und Art. 6 FHR vollständig aufgehoben. Im Gegenzug werden die Bestimmungen zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung sowie des Selbstfinanzierungsgrads von Art. 5 Abs. 1 FHR mit einer verbindlichen Sanktionsregel ergänzt, wonach das Budget dem obligatorischen Referendum unterliegt, wenn darin die Zielvorgaben nicht eingehalten werden. Die übrigen Vorgaben zur Haushaltsführung bleiben grundsätzlich unverändert bestehen. Die Umsetzung dieser Variante ist aufwändiger, da sie die Anpassung mehrerer gesetzlicher Bestimmungen und mutmasslich auch der Gemeindeordnung bedingt.

Unabhängig von der gewählten Umsetzungsvariante wird zudem angeregt, den Berechnungszeitraum des mittelfristigen Ausgleichs um ein Planjahr zu ergänzen.

II ANGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG DES AUFTRAGS

1 Ausgangslage, Ziele und Auftrag

Am 15. Oktober 2019 reichten Vertreter der G/GJ- sowie der SP/JUSO-Fraktion des Grossen Stadtrats Luzern eine Motion mit dem Titel „Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt“ ein. Ziel der Motion 332 ist, Art. 6 Abs. 1 Finanzhaushaltsreglement (FHR) aufzuheben. Gemäss dieser Bestimmung darf ein Budget einen maximalen Aufwandüberschuss von höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Steuereinheit betragen. Durch die Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR soll der Fokus bei der Haushaltssteuerung nicht mehr bei einer jährlichen Betrachtungsweise liegen, sondern beim mittel- und langfristigen Ausgleich des städtischen Finanzhaushalts. Hintergrund der Motion ist, dass in vergangenen Jahren die städtische Rechnung jeweils deutlich besser abgeschlossen hat als budgetiert und auch bei einem maximalen Budgetdefizit noch ein Gewinn erzielt worden wäre. Mit dem Perspektivenwechsel soll diesem Umstand Rechnung getragen und „unnötige“ Sparprogramme verhindert werden.

Motion 332

Mit weniger Vorgaben zu mehr Spielraum im Finanzhaushalt

Im städtischen Reglement über den Finanzhaushalt sind ergänzende finanzrechtliche Bestimmungen zur kantonalen Gemeindegeseztgebung (FHGG) geregelt.

Mit mehreren Bestimmungen wird sichergestellt, dass sich die städtische Rechnung kurz-, mittel- und langfristig im Gleichgewicht befindet. In Art. 6 sind zwei Bestimmungen festgehalten, die jährliche Vorgaben beinhalten. Abs. 1 des Artikels beinhaltet, dass der Aufwandüberschuss im Budget der Erfolgsrechnung höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit betragen darf.

Diese maximale Budgetdefizit-Grenze ist aktuell bei etwa CHF 7.5 Millionen. In den vergangenen Jahren schlossen die städtischen Rechnungen jedoch durchschnittlich CHF 10 Millionen besser ab als budgetiert. Selbst bei einem höchstmöglichen Budgetdefizit wäre damit im Durchschnitt noch ein Gewinn erzielt worden. Obwohl jede der vergangenen Rechnungen einen teils massiven Gewinn ausgewiesen hat, prägen finanzpolitische Herausforderungen die Zukunft: Der Stadtrat drohte deshalb bereits Sparpakete resp. Steuererhöhungen an.

Ein ausnahmsweise etwas grösseres Budgetdefizit führt in Anbetracht der vergangenen Erfahrung aber nicht zwingend zu einem Defizit in der Rechnung. Viel wichtiger als der alljährliche Ausgleich ist jedoch der mittel- und langfristige Ausgleich des städtischen Finanzhaushalts. Ein Defizit in einem Jahr soll durch einen Gewinn in einem anderen Jahr ausgeglichen werden können.

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Stadtrat eine Änderung des Reglements über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern vorzulegen, welche den Art. 6, Abs. 1 aufhebt und damit auf jährliche Vorgaben verzichtet. Die mittelfristigen Bestimmungen sollen als zwingende ergänzende Vorgaben zum verbindlichen kantonalen Gesetz (FHGG) bestehen bleiben.

Die Finanzverwaltung (FV) erachtet insbesondere auch im Hinblick auf den Aufgaben- und Finanzplan 2020-2023 griffige Vorgaben zur Haushaltssteuerung (Schuldenbremse) als zwingend notwendig. Sie ist der Auffassung, dass die Begrenzung des maximal zulässigen Budgetdefizits eine sinnvolle „psychologische Grenze“ darstelle, um in einem frühen Stadium ein strukturelles Defizit zu verhindern. Diese Grundhaltung widerspiegelt sich auch im Legislatorschwerpunkt L26 und dem Legis-

laturziel Z26.1, wonach die Stadt Luzern über einen mittel- und langfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt verfügen und der Selbstfinanzierungsgrad im Fünfjahreschnitt mindestens 100 Prozent betragen soll.

Eine massvolle Anpassung der bestehenden Regelung ist für die FV jedoch denkbar, beispielsweise in Form eines Ausgleichskontos analog der Regelung im Kanton Luzern oder indem Gewinne resp. positive Abweichungen in einem nachfolgenden Budget berücksichtigt werden können.

Bei ihren weiteren Arbeiten will sich die FV extern unterstützen und einen externen Fachinput einfließen lassen. Damit soll zum einen ein gemeinsames Verständnis bezüglich der Wirkung einer Schuldenbremse sowie eine Kurzbeurteilung der städtischen Finanzhaushaltsregeln, allenfalls im Vergleich zu anderen Gemeinwesen, geschaffen werden. Zum andern sind Alternativen zu den geltenden städtischen Finanzhaushaltsregeln aufzuzeigen, mit welchen die Anliegen der Motion bestmöglich umgesetzt werden können, ohne jedoch die städtische Schuldenbremse aufzuheben.

2 Methode und Vorgehen

Für die Erarbeitung des ersten Zwischenberichts wurde der Fokus auf die Analyse schriftlicher Unterlagen gelegt. Das Vorgehen richtete sich nach der festgelegten Meilensteinplanung.

2.1 Verwendete Unterlagen

Es wurden folgende Unterlagen beigezogen und analysiert:

- Gesetzliche Grundlagen von Kanton und Stadt Luzern
- Aufgaben- und Finanzplan 2020-2023 der Stadt Luzern
- Aufgaben- und Finanzplan 2019-2022 der Stadt Luzern (Übergang zu HRM2)
- Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2018 der Stadt Luzern
- Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2019 der Stadt Luzern
- Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern («HRM2-Handbuch»), Version 1.0, freigegeben per 20.12.1016
- Gutachten «Evaluation der Änderungen der finanzrechtlichen Bestimmungen der Stadt Luzern / Gutachten zur finanzpolitischen Steuerung» von Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger vom 4. Januar 2016
- Gesetzliche Regelungen zur finanzpolitischen Steuerung anderer Kantone (Zürich, Bern, St. Gallen) und Städte (Winterthur, Biel, St. Gallen)
- Bericht des Gemeinderates an den Stadtrat der Stadt Biel betreffend Totalrevision der Stadtordnung (20160091) vom 18. September 2019
- Literatur zur Thematik der Schuldenbremsen, insb. Waldmeier, David & Mäder, Beatrice Schaltegger, Christoph A.; Vallender, Klaus A. & Angelini, Terenzio (Hrsg.): Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht. Bern, 2015

2.2 Meilensteinplanung

Der Projektabwicklung wurde die folgende Meilensteinplanung zu Grunde gelegt:

Meilenstein	1. Projektstart	2. Analyse IST-Situation	3. Alternativen erarbeiten	4. Stadtratsseminar
Aktivitäten	Kick-Off mit FV: <ul style="list-style-type: none"> • Projektziele, Vorgehen, Zeitplan und Projektorganisation verifizieren • Allenfalls weitere einzubeziehende Personen definieren • RPC mit Unterlagen dokumentieren 	Analyse <ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlagen von Stadt und Kanton Luzern • Gutachten Prof. Schaltegger • Aufgaben- und Finanzplan 2020-2023 der Stadt Luzern • Regelungen anderer Gemeinwesen hinsichtlich Steuerung Finanzhaushalt und entsprechende Literatur Analyse-Ergebnis <ul style="list-style-type: none"> • Zwischenbericht erstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternative Regelungen aufgrund der Analyse ausarbeiten • Auswirkungen der alternativen Regelungen (inhaltlich und rechnerisch) aufzeigen • Empfehlung für Anpassungen erarbeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Präsentation der Ergebnisse erarbeiten • Ergebnisse im Stadtratsseminar präsentieren
Ergebnisse	Das Projekt ist gestartet, die Detailplanung steht.	Die IST-Analyse ist durchgeführt und die Erkenntnisse sind in Form eines Zwischenberichts aufbereitet.	Die alternativen Regelungen sind aufgezeigt und eine Empfehlung für deren allfällige Umsetzung formuliert.	Der Schlussbericht ist erstellt und die Ergebnisse sind mit dem Stadtrat diskutiert
Termin	Ab sofort möglich	Ende April 2020	Anfangs Juni 2020	22. Juni 2020

III SINN UND ZWECK EINER SCHULDENBREMSE

1 Einleitung

Gesetzliche Vorgaben zur finanziellen Haushaltsführung werden gemeinhin als „Schuldenbremse“ bezeichnet. Mit einer Schuldenbremse sollen in der Regel die beiden zentralen Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik erreicht werden: der Bestand eines angemessenen Eigenkapitals sowie eine tragbare Verschuldung. Ersteres dient dazu, allfällige Defizite aufzufangen und somit einen Bilanzfehlbetrag zu verhindern. Eine tragbare Verschuldung wiederum führt dazu, dass der finanzielle Handlungsspielraum der heutigen und insbesondere auch der künftigen Generationen nicht übermässig eingeschränkt wird, sei es durch eine Mehrbelastung bei steigenden Zinssätzen und/oder durch den Druck auf eine Erhöhung der Steuern („Die Schulden von heute sind die Steuern von morgen“). Die Einnahmen und Ausgaben des Finanzhaushaltes sollen somit auf Dauer im Gleichgewicht bleiben.

2 Schuldenbremse zur Förderung einer nachhaltigen Haushaltsführung

Der Bund sowie die Kantone haben Vorgaben für die eigene Haushaltsführung, letztere auch für diejenige ihrer Gemeinden, erlassen. Aufgrund der kantonalen Finanzautonomie sind sowohl die kantonalen Schuldenbremsen als auch die Vorgaben zur Haushaltsführung, welche die Kantone den Gemeinden geben, sehr unterschiedlich ausgestaltet. So werden zum einen detaillierte Bestimmungen, beispielsweise zur Höhe eines zulässigen Defizits in der Erfolgsrechnung oder numerische Zielvorgaben für bestimmte Finanzkennzahlen vorgegeben, zum andern aber auch nur übergeordnete Werte und Grundsätze der Finanzhaushaltsführung wie Wirtschaftlichkeit, Gesetzmässigkeit oder Sparsamkeit festgeschrieben. Ebenso unterschiedlich geregelt sind die Sanktionen bei einer Verletzung der gesetzlichen Vorgaben.

Regelungen zur finanziellen Haushaltsführung sind grundsätzlich sinnvoll, da viele Gemeinwesen latent Gefahr laufen, in ein strukturelles Defizit oder eine hohe Verschuldung abzudriften. Dies liegt grösstenteils daran, dass in der Erfolgsrechnung zum einen der starke Anstieg der Kosten gesetzlich vorgeschriebener („gebundener“) Leistungen zu finanzieren ist, insbesondere in den Bereichen Soziales, Bildung oder Gesundheit. Zum andern wälzen Kantone im Rahmen eigener Haushaltsanierungsmassnahmen regelmässig Kosten auf die Gemeinden ab – und erfahrungsgemäss führt auch die Umsetzung von Wahlversprechen der Parteien zu einem Leistungsausbau mit entsprechenden Folgekosten. Zudem sehen sich gerade urbane Zentren mit Zentrumslasten und einem stetigen Bevölkerungswachstum konfrontiert, welches einen hohen Investitionsbedarf in Infrastrukturbauten mit sich bringt und die Investitionsrechnung entsprechend stark belastet. Städte befinden sich häufig in einem zusätzlichen Zielkonflikt: Nebst den gesetzlich zu erbringenden Leistungen möchten sie im Sinne der Standortförderung und des Standortwettbewerbs ein vielfältiges und qualitativ hochstehendes Angebot für die Bevölkerung bieten und strategische Projekte umsetzen, aber dennoch über einen wettbewerbsfähigen Steuerfuss verfügen, um so auch für Bewohner/innen mit einem hohen Einkommen attraktiv zu bleiben. Da bisherige Aktivitäten und Dienstleistungen in der Regel jedoch bestehen bleiben, führt dies wiederum zu einer Ausgabendynamik.

Gesetzlich vorgeschriebene wie auch freiwillig erbrachte Leistungen haben eines gemeinsam: sie müssen letztlich finanziert werden. Regelungen zur finanziellen Haushaltsführung wirken dabei mässigend auf die Versuchung, laufenden Konsum durch Defizite und Investitionen grösstenteils mit Schulden zu finanzieren. Bei griffigen Haushaltsführungsregeln müssen sich die Gemeinwesen somit regelmässig damit auseinandersetzen, ob ihr Leistungsportfolio effektiv („Die richtigen Dinge tun“) und effizient („Die Dinge richtig tun“) ist.

3 Aufbau einer Schuldenbremse

Eine Schuldenbremse beinhaltet grundsätzlich drei Elemente: eine Grundregel, eine Steuerungsregel sowie eine Sanktionsregel¹. Die Sanktionsregel kann mit einer Ausnahmeregelung ergänzt werden.

3.1 Grundregel

Diese legt das Ziel fest, welches mit der Schuldenbremse erreicht werden soll. Dieses Ziel wird mit einer Messgrösse quantifiziert, beispielsweise eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu erreichen oder die Stabilisierung der Schulden sicherzustellen.

3.2 Steuerungsregel

Mit der Steuerungsregel wird eine Handlung ausgelöst, wenn ein definierter Schwellenwert über- oder unterschritten und dadurch die Zielerreichung gefährdet wird. Die Erreichung der Grundregel kann beispielsweise mit der Einhaltung eines mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung über eine bestimmte Anzahl Jahre hinweg gesteuert werden.

3.3 Sanktionsregel

Mit der Sanktionsregel wird festgelegt, welche Handlungen und Korrekturen bei einer Verletzung der Steuerungsregel notwendig sind, damit die Grundregel eingehalten wird. Die Sanktionen können beispielsweise eine Minderung der Ausgaben oder Investitionen wie auch die Erhöhung der Steuern oder anderer Erträge sein. Die Regel kann entweder automatisch eintreten oder aber den Entscheid über die Massnahmen der Exekutive resp. der Legislative überlassen. Für eine effektive Schuldenbremse ist insbesondere die Sanktionsregel von Bedeutung. Einer solchen wird häufig zu wenig Beachtung geschenkt.

Eine Sanktionsregel kann für ausserordentliche Situationen (z.B. im Zusammenhang mit einer Naturkatastrophe oder Pandemie) eine Ausnahmeregelung vorsehen. Solche Abweichungen von der Sanktionsregel sollten jedoch sehr restriktiv gehandhabt werden.

¹ Vgl. Gutachten Scheidegger, Luzern 2016

IV ANALYSE DER IST-SITUATION DER STADT LUZERN

1 Einleitung

Der Kanton Luzern hat im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG) Vorgaben hinsichtlich der Steuerung der Finanzen und der Leistungen durch die Gemeinden erlassen. Diese werden auf kantonaler Ebene in der Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV) und auf städtischer Ebene im Reglement über den Finanzhaushalt (FHR) sowie der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern (FHV) konkretisiert.

Im Kanton Luzern wurde per 1. Januar 2019 das neue Rechnungslegungsmodell HRM 2 eingeführt. In diesem kommt dem Prinzip von „true and fair view“ ein hoher Stellenwert bei. Dadurch soll gewährleistet werden, dass die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage transparent dargestellt wird. Dies nimmt den Gemeinden – zusätzlich zu den Einschränkungen durch die Vorgaben zur Haushaltsführung – Gestaltungsspielraum, da beispielsweise keine Vorfinanzierungen mehr erlaubt sind und Spezialfonds nicht mehr aus Hauptsteuern alimentiert werden dürfen.

2 Gesetzliche Vorgaben zur finanzpolitischen Steuerung

In der kantonalen Gesetzgebung sind im FHGG die grossen Leitlinien geregelt, welche zunächst durch die FHGV konkretisiert und in den städtischen Erlassen (FHR, FHV) noch weiter definiert werden.

2.1 Kantonale Vorgaben

In § 4 FHGG ist das übergeordnete Ziel der finanzpolitischen Steuerung festgehalten: der Schutz des Eigenkapitals sowie die Begrenzung der Verschuldung. Der Schutz des Eigenkapitals soll mit zwei Regelungen erreicht werden: zum einen mit einem mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung (Haushaltgleichgewicht), zum andern mit einer Regelung, wie ein positiver bzw. ein negativer Rechnungsabschluss im Eigenkapital ausgewiesen werden soll. Um die Verschuldung zu begrenzen, wurden verschiedene Kennzahlen vorgesehen.

Darüber hinaus soll einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik nach Möglichkeit Rechnung getragen werden.

2.1.1 Haushaltgleichgewicht

Zum Schutz des Eigenkapitals sieht § 5 Abs. 1 FHGG die Regelung zum mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung vor. Diese soll im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre hinweg dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital besteht. Bei einem Bilanzfehlbetrag darf das folgende Jahr nur ein negatives Budget ausweisen, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnungen im Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfällt.

Diese Vorgaben sind sehr offen formuliert und geben den Gemeinden entsprechend Handlungsspielraum bei der Umsetzung: Es handelt sich um eine Soll-Regelung, es wird weder eine bestimmte Anzahl Jahre, während derer der mittelfristige Ausgleich

erreicht werden soll, vorgegeben noch bestimmt, ob für dessen Berechnung Rechnungs- oder Planjahre beigezogen werden sollen. Auch der Begriff „angemessenes“ Eigenkapital lässt Raum für Interpretationen. Einzige konkrete Vorgabe ist diejenige betreffend ein negatives Budget, jedoch wird auch dabei wiederum der Begriff „mehrere“ Jahre verwendet. Zudem sind bei einer Verletzung der Vorgaben keine Sanktionen vorgesehen.

Ebenfalls offen formuliert ist die Vorgabe in § 5 Abs. 2 FHGG, wonach die Investitionsrechnung so festzusetzen ist, dass sich aus den Folgekosten der Investition, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Erfolgsrechnung eine „tragbare“ Belastung ergibt. Bemerkenswert ist diesbezüglich, dass nebst den klassischen Folgekosten einer Investition (Zinsen und Abschreibungen) auch betriebliche „Folgekosten“ an sich genannt werden – gerade bei einer Investition wie beispielsweise einem Hallenbad, können während ihrer Lebensdauer die Betriebskosten mit Personal- und Sachaufwand die Abschreibungen und Zinsen bei weitem übersteigen.

2.1.2 Rechnungsüberschüsse

In § 6 FHGG, welcher ebenfalls dem Schutz des Eigenkapitals dient, wird konkret vorgeschrieben, dass Aufwandüberschüsse dem Eigenkapital zu belasten sind und dass sie, falls kein solches vorhanden ist, im Eigenkapital als Minusposition zu passivieren sind. Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung einer solchen Minusposition zu verwenden resp. um Eigenkapital zu bilden. Wenn die Bilanz ein negatives Jahresergebnis ausweist, welches nicht mit den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre verrechnet werden kann, ist dieses linear innerhalb sechs Jahre abzutragen. Dies bedeutet, dass ein Sechstel davon als Aufwand in der Erfolgsrechnung budgetiert werden muss.

2.1.3 Finanzkennzahlen

§ 7 FHG postuliert den Grundsatz, dass der Regierungsrat in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die massgeblichen Finanzkennzahlen festlegt. Gemäss § 2 FHGV sind dies die folgenden:

- Nettoverschuldungsquotient
- Selbstfinanzierungsgrad
- Zinsbelastungsanteil
- Nettoschuld in Franken je Einwohner/in
- Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen in Franken je Einwohner/in
- Selbstfinanzierungsanteil
- Kapitaldienstanteil
- Bruttoverschuldungsanteil

In § 3 FHGV wird eine Bandbreite definiert, innerhalb derer sich die Zielerreichung positionieren darf. Im Aufgaben- und Finanzplan hat der Gemeinderat gemäss § 4 FHGV Rechenschaft über die gesunde Entwicklung des Finanzhaushaltes anhand dieser Finanzkennzahlen abzulegen. Werden die festgelegten Bandbreiten

nicht eingehalten, so müssen die Abweichungen begründet und nötigenfalls Korrekturmassnahmen umgesetzt bzw. aufgezeigt werden.

2.2 Städtische Vorgaben (Grundregel)

In Art. 57 der Gemeindeordnung (GO) der Stadt Luzern wird der Grundsatz festgehalten, dass sich der Finanzhaushalt nach den entsprechenden kantonalen Regeln richtet. Als Ziel der finanzpolitischen Steuerung wird die Begrenzung der Verschuldung und der Erhalt des Eigenkapitals definiert.

Die Stadt Luzern hat die kantonalen Vorgaben weiter konkretisiert und durch eigene Regelungen ergänzt. In diese wurde zusätzlich zur mittelfristigen eine jährliche Betrachtungsweise aufgenommen, Vorgaben zu Kennzahlen wurden verschärft sowie Sanktionen festgelegt, falls die Vorgaben nicht erreicht werden.

2.2.1 Mittelfristiger Ausgleich von Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung (Steuerungsregel)

In Art. 5 FHR wird der „mehrjährige mittelfristige Ausgleich“ des Finanzhaushalts gemäss kantonalen Vorgabe auf 5 Jahre festgelegt – das Budget ist demzufolge so festzusetzen, dass während dieser Dauer das ordentliche Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist und der Selbstfinanzierungsgrad mindestens 80 Prozent beträgt. Mit dieser Vorgabe zum Selbstfinanzierungsgrad geht die Stadt Luzern über die kantonale Vorschrift hinaus, wonach der Selbstfinanzierung nur dann im 5 Jahres-Schnitt mindestens 80 Prozent erreichen soll, wenn die Nettoschuld je Einwohner/in das kantonale Mittel übersteigt.

Für den Berechnungszeitraum des mittelfristigen Ausgleichs sind gemäss Art. 2 FHV zu berücksichtigen: der Budgetentwurf (n), das für das laufende Jahr festgesetzte Budget (n-1) sowie die Jahresrechnungen der drei vorausgegangenen Jahre (n-2, n-3, n-4). Der Betrachtungszeitraum ist somit fast ausschliesslich vergangenheitsbezogen und lässt kaum Spielraum für eine „kreative“ Gestaltung von Planjahren, um die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs trotz allfällig schlechter Rechnungsergebnisse darzulegen.

2.2.2 Folgen von Verletzung der Vorgaben (Sanktionsregel)

Während der Kanton lediglich vorgibt, dass bei Nichteinhaltung der festgelegten Bandbreiten die Abweichungen begründet und nötigenfalls Korrekturmassnahmen umgesetzt bzw. aufgezeigt werden müssen, sieht die städtische Regelung in Art. 5 Abs. 2 FHV vor, dass der Stadtrat bei der Verletzung einer Vorgabe zum mittelfristigen Ausgleich Massnahmen einleitet und diese in das Budget und den Aufgaben- und Finanzplan integriert. Falls diese Massnahmen nicht ausreichen, ist der Stadtrat verpflichtet, dem Parlament eine Erhöhung des Steuerfusses zu beantragen. Diese Regelungen gehen zwar über die kantonalen Vorgaben hinaus, stellen jedoch keine griffigen Instrumente dar, um die Vorgaben durchzusetzen – das Parlament kann sie umgehen, indem es vom Stadtrat vorgeschlagene Sparmassnahmen ablehnt und/oder eine beantragte Steuerfusserhöhung nicht gutheisst.

2.2.3 Jährliche Vorgaben

Die Stadt Luzern ergänzte die mehrjährige Betrachtungsweise der Haushaltsteuerung des Kantons durch jährliche Vorgaben. So darf gemäss Art. 6 Abs. 1 FHR maximal ein Aufwandüberschuss von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit budgetiert werden und der Selbstfinanzierungsgrad soll in der Regel jedes Jahr mindestens 80 Prozent betragen. Insbesondere das maximal zulässige Defizit schränkt den Handlungsspielraum stark ein – dadurch wird beispielsweise verhindert, dass eine absehbare „Durststrecke“ (beispielsweise durch einen Einbruch der Steuereinnahmen aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie) durch einen höheren Eigenkapitalabbau überbrückt werden kann. Stattdessen muss der Stadtrat kurzfristig ein Sanierungsprogramm erarbeiten resp. die Erhöhung des Steuerfusses beantragen. Generell wird durch die absolute Vorgabe des maximalen Defizits der Bewirtschaftung des Eigenkapitals enge Grenzen gesetzt.

Der Kanton hat für sich selbst zwar ebenfalls die Regelung erlassen, dass maximal ein Aufwandüberschuss von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit budgetiert werden darf; diese Vorgabe gilt jedoch nur dann, wenn die Vorgaben zum Ausgleichskonto und die Schuldengrenze nicht eingehalten werden (§ 7a FLG).

2.2.4 Mindesthöhe Eigenkapital

Die kantonalen Vorschriften ergänzt zudem die Finanzierungsregel gemäss Art. 7 FHR, wonach das Verwaltungsvermögen durch Eigenkapital finanziert sein muss. Dadurch wird de facto eine (variable) Mindesthöhe des Eigenkapitals definiert. Die Festlegung eines Mindesteigenkapitals ist zwar durchaus sinnvoll, da mit Eigenkapital negative Rechnungsergebnisse aufgefangen werden können, ohne dass die Stadt dadurch in ein Bilanzdefizit gerät. Die Vorgabe, dass das Eigenkapital der Höhe des Verwaltungsvermögens entsprechen muss, ist aber in Anbetracht des hohen Investitionsvolumens der kommenden Jahre und den im AFP prognostizierten Defizite ein ehrgeiziges Ziel. So müssen in der Erfolgsrechnung zum einen nicht nur die steigenden Aufwände für Abschreibungen, Zinsen und allfällige Betriebskosten gedeckt, sondern gleichzeitig auch durch Gewinne zusätzliches Eigenkapital geäuft werden.

2.2.5 Orientierung am BIP

Als zusätzliche Budgetierungsvorgabe gilt die Regel, dass die Ausgaben maximal im gleich Umfang wie die Wirtschaftskraft (BIP nominal) wachsen dürfen. Diese Regelung ist jedoch weder in der FHR noch in der FHV verankert. Sie nimmt aber den Grundgedanken des kantonalen FHGG auf, wonach einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik nach Möglichkeit Rechnung getragen werden soll.

3 Gutachten Schaltegger

2016 verfasste Prof. Dr. Schaltegger, Universität Luzern, ein Gutachten zur finanzpolitischen Steuerung in der Stadt Luzern („Evaluation der Änderungen der finanzrechtlichen Bestimmungen der Stadt Luzern“). Das Gutachten erfolgte vor dem Hintergrund, dass der Kanton Luzern im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 Änderungen seiner Haushaltregeln plante, in der Stadt in den letzten Jahren eine Verschuldenszunahme zu verzeichnen war und das Parlament mit der überwiesenen Motion 32 von Franziska Bitzi Staub („Die Stadt braucht eine neue Schuldenbremse“) dem Stadtrat den Auftrag gab, eine Vorlage mit Änderungen der finanzpolitischen

Bestimmungen vorzulegen. Die Stadt Luzern hatte in diesem Zeitpunkt bereits seit rund 15 Jahren Haushaltregeln wie die Vorgabe eines maximalen Budgetdefizits von 4% des Bruttoertrages einer Steuereinheit oder jene eines ausgeglichenen Budgets über 5 Jahre hinweg.

Konkret beurteilte Prof. Schaltegger die Entwürfe des angepassten FHV und FHR und er schlug zur Stärkung der finanziellen Steuerung verschiedene Massnahmen vor. Er empfahl u.a., dass das Instrument einer automatischen Aufgabenüberprüfung in die Gemeindeordnung aufgenommen und in einen Automatismus überführt werden soll, dass die Erfolgsrechnung wie auch die Investitionsrechnung (Selbstfinanzierungsgrad) in einer ex-post-Betrachtung der letzten 5 Jahre ausgeglichen sein muss und somit (wie im Entwurf vorgesehen) keine Planjahre enthalten darf und dass die bestehenden Regelungen um einen Schwellenwert für Schulden ergänzt werden sollen. Umgehungsmöglichkeiten, z.B. die im Entwurf vorgesehene Ausnahmen für Grossprojekte, sollten ausgeschlossen und für die Sicherung einer langfristigen Investitionsplanung eine Bandbreite mit einer Ober- resp. Untergrenze an Investitionen festgelegt werden. Zudem empfahl er, verbindliche Sanktionsregeln einzuführen, falls die Vorgaben nicht eingehalten werden. Kritisch betrachtete er die Kombination von jährlichen und mittelfristigen Vorgaben als auch das duale System der Steuerung über die Erfolgs- und die Investitionsrechnung. Insgesamt erachtete er den vorgesehenen Regelmechanismus des Entwurfs von FHV und FHR im Quervergleich jedoch als relativ solide.

In die FHR und die FHV wurden einzelne Anregungen des Gutachtens aufgenommen. Insbesondere ist der Berechnungszeitraum für den mittelfristigen Ausgleich stärker vergangenheitsbezogen definiert und auf eine Ausnahmeregel für Grossprojekte wurde verzichtet.

4 Fazit Analyse Ist-Situation

Die Stadt Luzern legt den Handlungsspielraum, welchen ihr das kantonale Recht bei der Ausgestaltung der Steuerung des Finanzhaushalts gibt, sehr strikt aus. So werden bei der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs mit Ausnahme des kommenden Budgetjahres ausschliesslich Rechnungsjahre resp. das bereits verabschiedete Budget des laufenden Jahres als Berechnungsgrundlage definiert, was „kreative AFP-Kosmetik“ zur Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs de facto verunmöglicht. Die Erreichung des Selbstfinanzierungsgrads wird absolut und nicht im Verhältnis zum kantonalen Mittel vorgenommen, dessen Zielgrösse soll zudem jährlich und nicht nur in einem mehrjährigen Durchschnitt erreicht werden. Besonders einschneidend ist die ebenfalls jährliche Regelung zum maximalen Budgetdefizit, welches an den Steuerertrag geknüpft ist und beispielsweise die Höhe des Eigenkapitals ausser Acht lässt. Ebenso kann die Abhängigkeit der Mindesthöhe des Eigenkapitals an den Bestand des Verwaltungsvermögens starke Auswirkungen zeitigen.

Die Effektivität der Schuldenbremse wird jedoch dadurch gemindert, dass im Vergleich zu den strikten Vorgaben die Sanktionsregeln bei Nichterreichen der Zielwerte nicht verbindlich geregelt sind und dadurch letztlich die Zielerreichung unterwandert werden kann.

Nichtsdestotrotz: Mit dieser Schuldenbremse legt sich die Stadt Luzern ein enges Korsett an und leistet damit einen grossen eigenständigen Beitrag zu einem nachhaltig gesunden Finanzhaushalt. Der Preis hierfür ist jedoch eine spürbare Beschränkung des finanzpolitischen Handlungsspielraums und der Gestaltungsfreiheit von Exekutive und Legislative.

V VERGLEICH MIT REGELUNGEN ANDERER GEMEINWESEN

Beim Vergleich der Regelungen anderer Gemeinwesen werden die kantonalen und lokalen Vorgaben von Städten betrachtet, welche eine ähnliche Haushaltgrösse wie Luzern haben und zudem vor ähnlichen Herausforderungen in finanzieller Hinsicht stehen; die Städte St. Gallen, Biel und Winterthur bilden denn auch seit Jahren eine ERFA-Gruppe der Finanzdepartemente.

Auf die eidgenössische Schuldenbremse wird hier nicht eingegangen, da diese stark konjunkturbasiert und deshalb für einen Vergleich mit einer Stadt nicht geeignet ist.

1 Kanton Zürich

1.1 Kantonale Vorgaben

Der Kanton Zürich hat seine Vorgaben an die Gemeinden zur Haushaltsteuerung im Gemeindegesetz (GG) festgehalten. Gemäss § 92 GG muss der Gemeindesteuerfuss so festgesetzt werden, dass die Erfolgsrechnung des Budgets mittelfristig ausgeglichen ist. Zudem darf pro Jahr maximal ein Aufwandüberschuss in der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich 3% des Steuerertrags budgetiert werden. Weiter ist in § 93 GG geregelt, dass Aufwandüberschüsse, welche nicht durch das zweckfreie Eigenkapital gedeckt sind, in der Bilanz als Bilanzfehlbetrag auszuweisen und innert längstens fünf Jahren abzutragen sind. Die Tilgungsquoten müssen budgetiert werden. In § 94 GG ist eine Informationspflicht festgehalten: So müssen die Ergebnisse zur Beurteilung des Haushaltgleichgewichts und zur Veränderung des Eigenkapitals sowie die Kennzahlen zur Zinsbelastung und zu den Investitionen der letzten zehn Jahren in Budget und Jahresrechnung offengelegt werden. Der Entwurf zum neuen Gemeindegesetz sah – analog der heutigen Regelung im Kanton Luzern – strengere Regelungen vor, welche auch die Erreichung verschiedener Kennzahlen beinhaltete. Der Kantonsrat hat diese neuen Vorschriften jedoch abgelehnt und es bei den genannten Regelungen belassen.

1.2 Kommunale Vorgaben: Stadt Winterthur

In der Stadt Winterthur wurde mit der erheblich erklärten Motion 2011/126 die Einführung einer „Schuldenbremse für nachhaltig gesunde Entwicklung der Stadtfinanzen“ gefordert. Gemäss Motionstext sollten Zielgrössen für die Bilanz (maximale Schulden, minimales Eigenkapital) und Steuerungsgrössen für die Erfolgsrechnung eingeführt und mit Steuerungsinstrumenten, Sanktions- und Abweichungsregelungen versehen werden. Der Stadtrat erarbeitete in der Folge eine Umsetzungsvorlage (2015.64), welche vorsah, dass das zweckfreie Eigenkapital mindestens 20 Prozent des allgemeinen Verwaltungsvermögens betragen soll. Solange dies nicht der Fall ist, bräuchte es für die gültige Festsetzung des Steuerfusses zwei Drittel der anwesenden Parlamentarier, falls das Budget einen Aufwandüberschuss ausweist oder der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 105 Prozent beträgt. Somit wäre gewährleistet gewesen, dass Eigenkapital auf- und Schulden abgebaut worden wären, so lange die Zielgrösse nicht erreicht ist.

Der Stadtrat beantragte zudem, den durch das neue Gemeindegesetz vorgeschriebenen mittelfristigen Ausgleich auf acht Jahre festzusetzen und dabei auf das laufende Jahr (n), das Budgetjahr (n+1), die darauf folgenden zwei Planjahre (n+2, n+3) sowie

auf die vier vergangenen Rechnungsjahre (n-1, n-2, n-3, n-4) abzustellen. Ausserordentliche Aufwände, namentlich für die Sanierung der Pensionskasse oder im Zusammenhang mit Naturkatastrophen, sollten nicht in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet werden.

Eine (bürgerliche) Parlamentsmehrheit befürchtete, dass die vorgesehene, griffige Regelung in einem Steuererhöhungsmechanismus enden könnte. Sie beurteilte die Vorlage insgesamt als zu streng und die Vorgaben als zu einschränkend. Das Parlament änderte die Vorlage in der Folge so ab, dass die Bestimmungen in Art. 48a der Gemeindeordnung (GO) lediglich noch die Definition des mittelfristigen Ausgleichs gemäss kantonaler Vorgabe enthält. Der Zeitraum wurde gegenüber der stadträtlichen Vorlage abgeschwächt, indem er statt vier nur noch drei Rechnungsjahre, dafür drei statt zwei Planjahre umfasst (Art. 48a Abs. 2 GO). Die Ausnahmeregelung wurde beibehalten, verlangt nun aber eine 2/3-Mehrheit, damit sie zur Anwendung gelangen kann. Als Sanktionsregel bei der Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs wurde der Stadtrat in Art. 48a Abs. 3 GO verpflichtet, die Ausgabenbedürfnisse auf ihre zeitliche und sachliche Dringlichkeit zu überprüfen, dem Gemeinderat Bericht zu erstatten und Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen. Wiederum mit einer 2/3-Mehrheit kann der Gemeinderat jedoch auf Antrag des Stadtrates die Frist zur Wiederherstellung des mittelfristigen Ausgleichs um maximal zwei weitere Jahre, mithin also auf 10 Jahre, davon 5 Planjahre, verlängern.

Ertragsseitige Auswirkungen, wie beispielsweise eine Pflicht zur Erhöhung des Steuerfusses, wurden explizit nicht in die Haushaltregelungen aufgenommen, womit die Gewährleistung des mittelfristigen Ausgleichs ausschliesslich aufwandseitig vorgenommen werden soll.

Als neues Element führte der Gemeinderat zudem in Art. 48b GO eine Ausgabenbremse ein, wonach bei der Bewilligung von Ausgaben ab einer bestimmten Höhe mindestens die Mehrheit aller Mitglieder des Grossen Gemeinderates zustimmen muss, ebenso, wenn der Gemeinderat den Antrag des Stadtrats für die Festsetzung der Globalkredite erhöht.

Das Volk stimmt der Vorlage im Jahr 2018 mit rund 70 Prozent zu.

2 Kanton St. Gallen

2.1 Kantonale Vorgaben

Obschon der Kanton St. Gallen schweizweit über eine der restriktivsten Schuldenbremsen verfügt, welche sogar eine automatische Anpassung des Steuerfusses vorsieht, gibt er den Gemeinden nur wenige Vorgaben zur Steuerung ihres Finanzhaushalts. So wird in Art. 114 des Gemeindegesetzes (GG) lediglich festgeschrieben, dass das Gesamtergebnis des Budgets ausgeglichen sein soll, ein Aufwandüberschuss jedoch zulässig ist, wenn dieser durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist. Der Steuerfuss ist gemäss Art. 115 GG so anzusetzen, dass das budgetierte Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen ist, und er darf nur dann tiefer angesetzt werden, wenn der Aufwandüberschuss durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist.

2.2 Kommunale Vorgaben Stadt St. Gallen

Obschon es in der Stadt St. Gallen verschiedentlich parlamentarische Bemühungen gab, eine städtische Schuldenbremse einzuführen, wurde bis heute keine Regelungen erlassen, welche die Vorgaben des Gemeindegesetzes ergänzen würden. Eine im Jahr 2016 lancierte Initiative zur Einführung einer Schuldenbremse scheiterte, weil die Initianten die notwendigen 1000 Unterschriften nicht beibringen konnten. Somit gelten als Vorgaben für die Haushaltsteuerung einzig die erwähnten kantonalen Bestimmungen von Art. 114 und 115 GG.

3 Kanton Bern

3.1 Kantonale Vorgaben

Der Kanton Bern hat die Vorgaben an die Gemeinden zum Finanzhaushalt im Gemeindegesetz (GG) festgeschrieben. Dieses sieht in Art. 73 eine Regelung zum Finanzhaushaltsgleichgewicht vor, wonach das Budget so auszugestalten ist, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen ist. Ein Defizit in der Erfolgsrechnung kann hingegen budgetiert werden, wenn es durch einen Bilanzüberschuss gedeckt ist oder, wenn Aussicht auf Deckung gemäss den Regelungen zu einem Bilanzfehlbetrag gemäss Art. 74 GG besteht. Dieser Artikel sieht vor, dass ein Bilanzfehlbetrag innert acht Jahren seit der erstmaligen Bilanzierung abgetragen werden muss und dass er ein Drittel des ordentlichen Jahressteuerertrages nicht übersteigen darf. Budgetiert die Gemeinde ein Defizit in der Erfolgsrechnung, das nicht durch einen Bilanzüberschuss gedeckt werden kann, weist der Gemeinderat (Exekutive) im Finanzplan aus, wie der Bilanzfehlbetrag auszugleichen ist. Der Finanzplan ist dem für die Beschlussfassung über das Budget zuständige Organ und der zuständigen Stelle der Direktion für Inneres und Justiz vorgängig zur Kenntnis zu bringen.

Weist die Gemeinde seit drei Jahren einen Bilanzfehlbetrag aus, hat sie gemäss Art. 75 GG vor dem Beschluss über das nächste Budget einen Finanzplan mit Sanierungsmassnahmen auszuarbeiten, welcher die Abtragung des Bilanzfehlbetrages innert acht Jahren festlegt. Dieser Finanzplan ist wiederum der Direktion für Inneres und Justiz vorgängig zur Kenntnis zu bringen.

Werden die Vorgaben gemäss Art. 74 und 75 FHG dennoch nicht eingehalten, so legt der Regierungsrat das Budget fest (Art. 76 FLG).

3.2 Kommunale Vorgaben Stadt Biel

Die Stadt Biel verweist in ihrer Finanzordnung in Art. 3 unter dem Titel „Finanzhaushalt“ auf die kantonalen Grundsätze und verzichtete darauf, weitergehende Regelungen zu erlassen. Solche wurden jedoch verschiedentlich mit parlamentarischen Vorstössen – welche in erster Linie auf die Kontrolle der Investitionstätigkeit abzielten – gefordert. Im Entwurf zur neuen Stadtordnung (EStO) ist nun die Einführung verschiedener Bestimmungen zum Finanzhaushalt vorgesehen. Diese sind jedoch allgemein gehalten. So soll die Stadt gemäss Art. 87 Abs. 1 EStO einen ausgeglichenen Finanzhaushalt und eine tragbare Verschuldung anstreben. Sie soll zudem mit „geeigneten Instrumenten“ dafür sorgen, dass der Finanzhaushalt ausgeglichen bleibt und eine übermässige Verschuldung vermieden wird (Art. 87 Abs. 3 EStO).

In die Vernehmlassung zum Entwurf der StO wurde jedoch auch eine Variante gegeben, welche konkrete Zielvorgaben im Sinne der parlamentarischen Vorstösse festgesetzt hätte. Nach dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens entschied der Gemeinderat (Exekutive) jedoch, sich auf die allgemeine Formulierung ohne konkrete Zielvorgaben zu beschränken. Als Variante wird nun jedoch vorgesehen, dass der Stadtrat in einem Reglement Einzelheiten regeln kann (Art. 87 Abs. 3 EStO).

4 Fazit Vergleich mit anderen Gemeinwesen und Empfehlung

Der Vergleich mit den Städten Winterthur, St. Gallen und Biel zeigt, dass die Stadt Luzern über die stärkste Schuldenbremse verfügt, welche erhebliche Einschränkungen des finanziellen Handlungsspielraumes mit sich bringt. Dies liegt 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 von 4% des Bruttoertrages einer Steuereinheit kann einer mittelfristigen Betrachtungsweise zuwiderlaufen und allenfalls zu Sparprogrammen „auf Vorrat“ führen. Falls sich die Realität danach nicht an die Planung hält, d.h. wenn der Rechnungsabschluss (deutlich) besser ausfällt als budgetiert, führt dies zu Unmut bei Parlament und Bevölkerung. Die daraus regelmässig resultierenden Vorwürfe an die Adresse der Regierung bzw. der Finanzdirektion hinsichtlich „Schwarzmalerei“ und die Infragestellung der Glaubwürdigkeit und Kompetenz sind für diese ebenfalls unbefriedigend.

Die Verfasserin des Berichts empfiehlt aufgrund der Analyse eine massvolle Lockerung, Flexibilisierung oder Neugestaltung der Luzerner Schuldenbremse im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion 332. Eine Anpassung wäre möglich, ohne dass dadurch die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung gefährdet wird.

Empfohlen wird ebenfalls, eine Anpassung der Schuldenbremse als Gelegenheit zu nutzen, um im Gegenzug verbindlichere Sanktionsregelungen bei einem Verstoß gegen die Vorgaben einzuführen. So könnte die Wirkung der Schuldenbremse letztlich sogar noch verstärkt werden.

VI UMSETZUNG DER MOTION

Als Fazit der Analyse wurde festgehalten, dass die Stadt Luzern gerade auch im Vergleich mit anderen Städten über strenge Regelungen zur Haushaltsführung verfügt. Eine Anpassung der Vorgaben wäre deshalb möglich, ohne dass dadurch die Nachhaltigkeit der Haushaltsführung gefährdet würde. Die Umsetzung der Motion könnte zudem als Gelegenheit genutzt werden, verbindlichere Sanktionsregeln bei einem Verstoss gegen die Zielvorgaben einzuführen, wodurch die Wirkung der Schuldenbremse letztlich gestärkt würde.

Ebenso wurde in der Analyse aufgezeigt, dass die Steuerung des Finanzhaushaltes der Stadt Luzern aufgrund zahlreicher kantonaler und städtischer Vorgaben komplex ist. Die Komplexität ergibt sich aber auch dadurch, dass die Vorgaben sowohl die Erfolgsrechnung, die Investitionsrechnung als auch die Bilanz betreffen. Somit muss bei jeder Anpassung den möglichen Wechselwirkungen Beachtung geschenkt werden. Diese Wechselwirkungen schränken die Variantenwahl zwar ein, haben jedoch den positiven Nebeneffekt, dass bei Aufhebung einer Bestimmung die Zielerreichung durch eine anderweitige Vorgabe bis zu einem gewissen Grad „abgesichert“ wird.

1 Übersicht Vorgaben

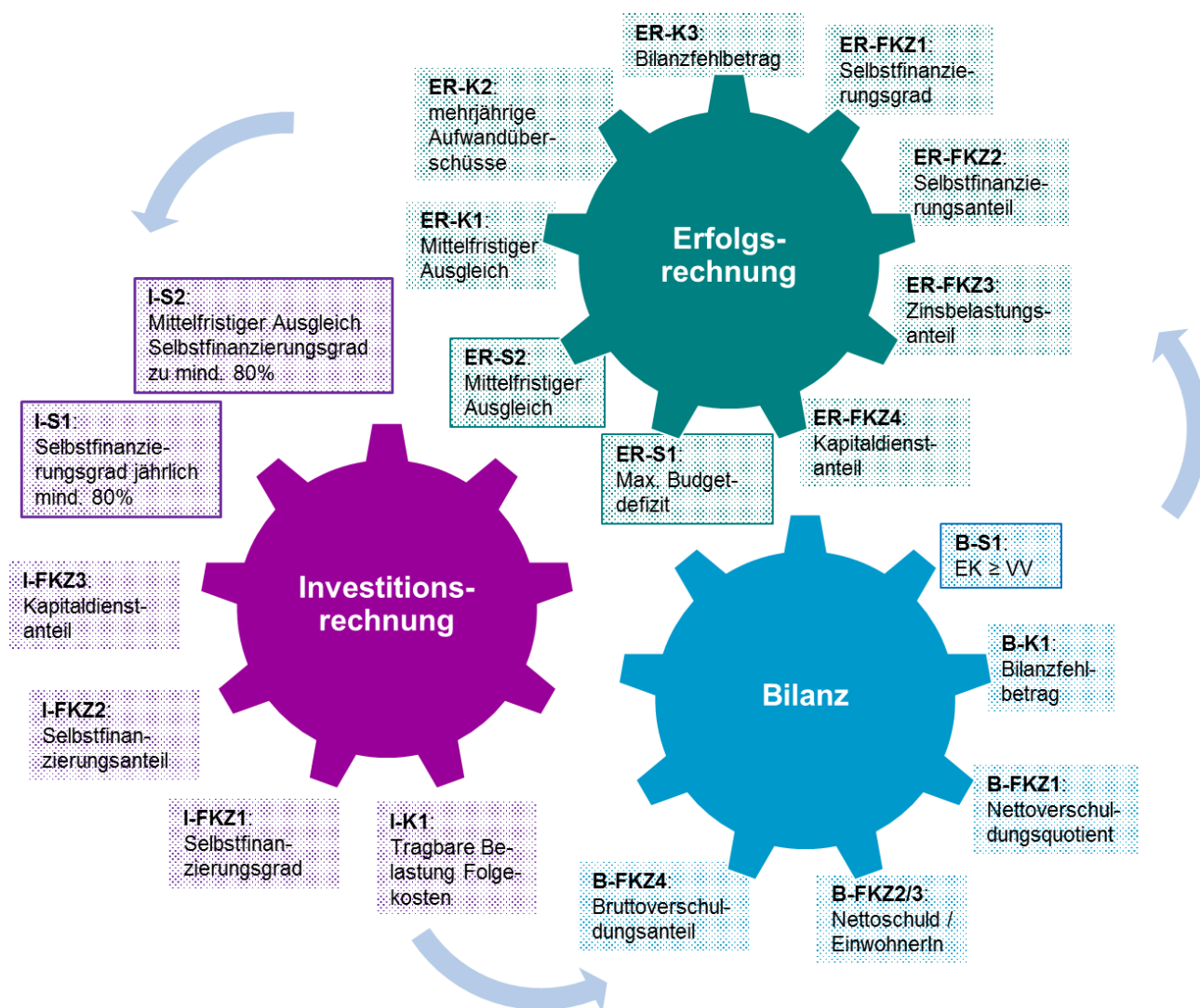
Für die Erarbeitung von Umsetzungsvarianten wird von der Prämisse ausgegangen, dass nur Vorgaben, welche in der Kompetenz der Stadt Luzern liegen, angepasst werden können.

Dies sind die folgenden:

- Maximales jährliches Budgetdefizit
- Selbstfinanzierungsgrad jährlich mind. 80%
- Mindesthöhe Eigenkapital
- Definition Berechnung mittelfristiger Ausgleich
- Orientierung am BIP

Um zu evaluieren, wo und wie weitgehend die Stadt Möglichkeiten hat, diese Regelungen anzupassen, ohne gegen übergeordnete Vorgaben zu verstossen, werden nachfolgend die gesetzlichen Vorgaben zusammenfassend grafisch dargestellt und deren Berechnungsgrundlage ausgeführt.

Überblick kantonale und städtische Vorgaben:



Legende

- B: Budget
- ER: Erfolgsrechnung
- I: Investitionsrechnung
- K: Kanton
- S: Stadt
- FKZ: Finanzkennzahl

1.1 Vorgaben Erfolgsrechnung

1.1.1 Kantonale Vorgaben (§5 Abs. 1 FHGG)

ER-K1: mittelfristiger Ausgleich

ER-K2: wiederholte Aufwandüberschüsse nur budgetierbar, wenn angemessenes Eigenkapital besteht

ER-K3: bei Bilanzfehlbetrag für Folgejahr nur Defizit budgetierbar, wenn Ergebnis Erfolgsrechnung im Durchschnitt mehrere Jahre positiv ausfällt

1.1.2 Kantonale Finanzkennzahlen (§§ 2 und 3 FHGV)

ER-FKZ1: Selbstfinanzierungsgrad

Selbstfinanzierungsgrad

Formel: $\frac{\text{Selbstfinanzierung} \times 100}{\text{Nettoinvestitionen}}$

Aussage: Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100 Prozent führt zu einer Neuverschuldung.

Vorschrift: Der Selbstfinanzierungsgrad sollte im Durchschnitt von 5 Jahren mindestens 80 Prozent erreichen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner/in mehr als das kantonale Mittel beträgt.

	B2019	R2019
Selbstfinanzierungsgrad (Nettoinvestitionen mit Spezialfinanzierungen)	62.9 %	129.5 %
Selbstfinanzierungsgrad im 5-Jahres-Durchschnitt (Nettoinvestitionen mit Spezialfinanzierungen) ²	173.1 %	197.3 %

ER-FKZ2: Selbstfinanzierungsanteil

Selbstfinanzierungsanteil

Formel: $\frac{\text{Selbstfinanzierung} \times 100}{\text{Konsolidierter laufender Ertrag}}$

Aussage: Bei steigendem Selbstfinanzierungsanteil nehmen die Möglichkeiten für die Verwirklichung von Investitionen zu.

Vorschrift: Der Selbstfinanzierungsanteil sollte sich auf mindestens 10 Prozent belaufen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner/in mehr als das kantonale Mittel beträgt.

	B2019	R2019
Selbstfinanzierungsanteil	6.5 %	10.5 %

ER-FKZ3: Zinsbelastungsanteil

Zinsbelastungsanteil I

Formel: $\frac{\text{Nettozinsaufwand} \times 100}{\text{Konsolidierter laufender Ertrag}}$

Aussage: Ein hoher Zinsbelastungsanteil weist auf eine hohe Verschuldung hin. Diese Kennzahl gibt die Einengung des finanziellen Spielraums durch den Schuldendienst wieder. Im Vergleich über mehrere Jahre wird die Verschuldungstendenz und im Vergleich mit anderen Gemeinden die Verschuldungssituation erkannt.

Vorschrift: Der Zinsbelastungsanteil I sollte 4 Prozent nicht übersteigen.

	B2019	R2019
Zinsbelastungsanteil	1.1 %	0.90 %

ER-FKZ4: Kapitaldienstanteil

Kapitaldienstanteil

Formel:
$$\frac{\text{Kapitaldienst} \times 100}{\text{Konsolidierter laufender Ertrag}}$$

Aussage: Die Kennzahl drückt aus, welcher Anteil des gesamten Ertrages für Zinsen und ordentliche Abschreibungen verwendet wird. Eine steigende Zahlenreihe weist auf eine Einengung des finanziellen Spielraums hin. Einem hohen Kapitaldienstanteil liegt eine hohe Verschuldung und/oder ein hoher Abschreibungsbedarf zugrunde.

Kapitaldienstanteil

Vorschrift: Der Kapitaldienstanteil soll 15 Prozent nicht übersteigen

B2019	R2019
7.4 %	6.2 %

1.1.3 Städtische Vorgaben

ER-S1: maximales Budgetdefizit von 4 Prozent des Bruttoertrages einer Steuereinheit (Art. 6 Abs. 1 FHR)

ER-S2: mittelfristiger Ausgleich (Art. 2 FHR) von Budgetentwurf (n), Budget des laufenden Jahres (n-1) sowie die Jahresrechnungen (n-2), (n-3), (n-4)

Ordentliches Ergebnis im 5-Jahres-Durchschnitt in TCHF²

B2019	R2019
17'495	22'992

1.2 Vorgaben Investitionsrechnung:

1.2.1 Kantonale Vorgaben (§ 5 Abs. 2 FHGG)

I-K1: tragbare Belastung durch Folgekosten

1.2.2 Kantonale Finanzkennzahlen (§§ 2 und 3 FHGV)

I-FKZ1: Selbstfinanzierungsgrad

I-FKZ2: Selbstfinanzierungsanteil

I-FKZ3: Kapitaldienstanteil

1.2.3 Städtische Vorgaben

I-S1: Selbstfinanzierungsgrad soll jährlich mind. 80 Prozent betragen (Art. 6 Abs. 1 FHR)

Selbstfinanzierungsgrad (Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen)

B2019	R2019
59.7 %	121.0 %

I-S2: mittelfristiger Ausgleich Selbstfinanzierungsgrad zu mind. 80 Prozent (Art. 5 Abs. 1 lit. b FHR)

Selbstfinanzierungsgrad im 5-Jahres-Durchschnitt (Nettoinvestitionen ohne Spezialfinanzierungen)²

B2019	R2019
155.3 %	176.0 %

1.3 Vorgaben Bilanz

1.3.1 Kantonale Vorgaben Bilanz (§ 6 FHGG)

B-K1: Bilanzfehlbetrag muss innert 6 Jahren linear abgetragen werden

1.3.2 Kantonale Finanzkennzahlen Bilanz

B-FKZ1: Nettoverschuldungsquotient / Verschuldungsgrad

Verschuldungsgrad

Formel:
$$\frac{\text{Nettoschuld} \times 100}{\text{Gemeindesteuern} \pm \text{Finanzausgleich}}$$

Aussage: Diese Kennzahl gibt den Anteil des Gemeindesteuerertrages an, der zur Deckung der Nettoschuld dient.

Vorschrift: Der Nettoverschuldungsquotient soll 150 Prozent nicht übersteigen

Nettoverschuldungsquotient

B2019	R2019
-58.0 %	-60.6 %

B-FKZ2: Nettoschuld pro Einwohnerin / Einwohner

Nettoschuld pro Einwohnerin / Einwohner

Aussage: Die Kennzahl zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Stadt Luzern.

Vorschrift: Die Nettoschuld pro Einwohner/in sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen.

Nettoverschuldungsquotient

(¹ Berechnet auf der Basis der mittleren Wohnbevölkerung (82'108 Einwohner, provisorischer Wert))

B2019	R2019
2'539	2'731

B-FKZ3: Nettoschuld pro Einwohnerin / Einwohner ohne Spezialfinanzierungen

Vorschrift: Nettoschuld pro Einwohner/in ohne Spezialfinanzierungen soll das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen

Nettoverschuldungsquotient

(¹ Berechnet auf der Basis der mittleren Wohnbevölkerung (82'108 Einwohner, provisorischer Wert))

B2019	R2019
2'342	2'460

B-FKZ4: Bruttoverschuldungsanteil

Aussage: Der Bruttoverschuldungsanteil zeigt auf, ob die Verschuldung in einem angemessenen Verhältnis zu den erwirtschafteten Erträgen steht

Vorschrift: Der Bruttoverschuldungsanteil soll 200 Prozent nicht übersteigen

Bruttoverschuldungsanteil

B2019	R2019
92.0 %	94.4 %

1.3.3 Städtische Vorgaben Bilanz (Art. 7 FHR)

B-S1: Eigenkapital muss mindestens Höhe des Verwaltungsvermögens entsprechen

2 Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Bestimmung des maximalen jährlichen Budgetdefizits (Art. 6 Abs. 1 FHR)

2.1 Variante 1: Beibehaltung der heutigen Regelungen

Der Stadtrat beantragt dem Parlament, die Motion abzulehnen und die heutige Regelung beizubehalten.

Grundsätzlich ist diese Haltung vertretbar, da sich die bisherige Regelung bewährt hat. Damit würde jedoch die Chance vertan, um verbindliche Sanktionsregeln einzuführen (vgl. Kapitel 2.2). Letztlich muss jedoch insbesondere bei dieser Variante eine politische Wertung vorgenommen werden, ob eine solche Lösung im Parlament mehrheitsfähig wäre oder ob sie als Zwängerei wahrgenommen würde.

Empfehlung: Nicht empfohlen.

2.2 Variante 2: Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR

Die Bestimmung zum maximalen jährlichen Budgetdefizit gemäss Art. 6 Abs. 1 FHR wird – wie mit der Motion gefordert – ersatzlos aufgehoben. Somit entfällt die jährliche Limitierung des maximal zulässigen Budgetdefizits.

Insbesondere die Bestimmungen zum jährlichen Selbstfinanzierungsgrad (Art. 6 Abs. 2 FHR) würden die maximale Höhe eines Budgetdefizits weiterhin einschränken. Allerdings ist die städtische jährliche Vorgabe von jährlich mind. 80 Prozent nur eine Soll-Formulierung und bei der kantonalen Vorgabe handelt es sich um einen 5-Jahres-Durchschnitt, welcher auch nur dann zum Tragen kommt, wenn die Nettoschuld über dem kantonalen Mittel liegt. Diese Vorgaben bilden somit nur ein schwaches „Auffangnetz“.

Durch (tatsächlich realisierte) Defizite verringert sich das Eigenkapital, wodurch die Regelung, dass dieses mindestens der Höhe des Verwaltungsvermögens entsprechen muss, mit der Zeit nicht mehr erfüllt sein wird. Somit würde die EK-Mindesthöhe als ultimative „Bottom-Line“ greifen. Allerdings ist auch diese Bestimmung mit keinen Sanktionen verknüpft und schützt deshalb das Eigenkapital nur bedingt.

Als griffigstes Element verbleibt somit der mittelfristige Ausgleich, sowohl der Erfolgsrechnung als auch des Selbstfinanzierungsgrads gemäss Art. 5 Abs. 1 FHR. Falls die abgeschlossenen Rechnungsjahre jedoch (sehr) gut verlaufen sind, kann ein allfälliges Defizit entsprechend hoch budgetiert werden. Dies kann dazu verleiten, an sich notwendige Korrekturmassnahmen hinauszuzögern und ein strukturelles Defizit aufzubauen. Falls die guten Rechnungsergebnisse zudem Einmaleffekte enthalten, verschärft sich diese Gefahr zusätzlich. Wie bereits festgestellt wurde, ist jedoch auch der mittelfristige Ausgleich nur beschränkt durchsetzbar, da das Parlament die vom Stadtrat vorzuschlagenden Sparmassnahmen ablehnen und/oder eine beantragte Steuervermehrung nicht bewilligen kann. Diese Nachteile dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Art. 5 FHR die wichtigste Vorgabe zur Haushaltsführung darstellt.

Würde diese Variante für die Umsetzung der Motion gewählt, wäre es angezeigt, im Gegenzug die Sanktionsregeln von Art. 5 FHR zu verschärfen. Eine Möglichkeit bildet

die Einführung des obligatorischen Budget-Referendums, wenn das Parlament ein Budget verabschiedet, mit welchem die beiden Zielvorgaben zum mittelfristigen Ausgleich nicht eingehalten werden. Mit einer solchen Sanktionsregel könnten die heutigen Regelungen trotz Aufhebung von Art. 6 Abs. 1 FHR (resp. des vollständigen Art. 6 FHR) besser durchgesetzt, die Verschuldung begrenzt und das Eigenkapital effektiv geschützt werden. Für die Einführung dieser Sanktionsregel müsste nebst der Anpassung von Art. 5 FHR mutmasslich auch eine Änderung von Art. 67 der Gemeindeordnung vorgenommen werden.

Fazit: Wird nur Abs. 1 von Art. 6 aufgehoben, wird das jährliche Defizit indirekt weiterhin durch den Selbstfinanzierungsgrad gesteuert. Da dieser jedoch nur mindestens 80 Prozent und nicht 100 Prozent betragen muss, wäre ein höheres Defizit als heute zulässig. Die Folgen bei einer Umsetzung der Motion würden sich aufgrund der Regelungen zum mittelfristigen Ausgleich (Art. 5 FHR) dennoch in Grenzen halten. Wird eine Umsetzung der Motion jedoch mit einer Sanktionsregel bei Nichteinhaltung der Bestimmungen zum mittelfristigen Ausgleich verknüpft, würde dies die Regeln zu Haushaltführung stärken.

Empfehlung: Nicht empfohlen (ausser, wenn die Sanktionsregel zum mittelfristigen Ausgleich verschärft wird, vgl. Variante 8).

2.3 Variante 3: Neue Berechnungsgrundlage für maximales Budgetdefizit

An der Regelung zum maximalen jährlichen Budgetdefizit gemäss Art. 6 Abs. 1 FHR wird festgehalten, aber die Berechnungsgrundlage angepasst.

Die Berechnung des maximalen jährlichen Budgetdefizits orientiert sich dadurch nicht mehr ausschliesslich am budgetierten Steuerertrag, sondern berücksichtigt zusätzliche oder vollständig andere Faktoren. Diesbezüglich sind verschiedenste Berechnungsmöglichkeiten denkbar:

2.3.1 Variante 3a: Berechnung in Analogie zum mittelfristigen Ausgleich

Die Höhe des maximalen Budgetdefizits darf höchstens dem Überschuss beim mittelfristigen Ausgleich entsprechen, welcher jedoch ohne das Budgetjahr berechnet wird. In Analogie zu Art. 2 FHV würden somit folgende Jahre berücksichtigt: Budget des laufenden Jahres (n-1) sowie die Jahresrechnungen (n-2), (n-3) und (n-4). Bei dieser Variante würde den Beweggründen der Motionäre Rechnung getragen, indem nicht isoliert auf die Steuerschätzung des kommenden Jahres abgestellt wird. Die jährliche Betrachtungsweise bliebe jedoch erhalten und ein Budgetdefizit klar begrenzt. Die Berechnungsgrundlage ist zudem bereits vertraut und weist dadurch eine Nachvollziehbarkeit auf. Wird der mittelfristige Ausgleich nicht eingehalten, ist selbstredend ein Budgetdefizit ausgeschlossen.

Empfehlung: Empfohlen.

2.3.2 Variante 3b: Berechnung unter Berücksichtigung von Rechnungsergebnissen

Für die Berechnung des maximalen jährlichen Budgetdefizits wird die heutige Regelung von 4% des Bruttoertrages einer Steuereinheit um den Durchschnitt der Rechnungsergebnisse einer festzusetzenden Anzahl Jahre korrigiert. Eine solche Lösung

würde den Beweggründen der Motion ebenfalls Rechnung tragen. Je nachdem, wie die vergangenen Rechnungsjahre ausgefallen sind, kann das zulässige jährliche Budgetdefizit auch tiefer ausfallen als mit der heutigen Regelung.

Empfehlung: Empfohlen, jedoch wird die Berechnungsgrundlage gemäss Variante 3a (analog mittelfristiger Ausgleich) bevorzugt, da dieser näher an der Realität liegt als eine rein vergangenheitsbezogene Betrachtung.

2.3.3 Variante 3c: Berechnung als Prozentsatz von Eigenkapital

Die Höhe des maximalen jährlichen Budgetdefizits richtet sich nach einem festzulegenden Prozentsatz des verfügbaren Eigenkapitals per 31.12. des Vorjahres. Die Höhe des verfügbaren Eigenkapitals entspricht der Differenz zwischen dem gesamten Eigenkapital („freies Eigenkapital“) abzüglich der Höhe des Verwaltungsvermögens. Diese Vorgabe liesse sich zudem an eine Mindesthöhe des Nettovermögens pro Einwohner/in koppeln.

Empfehlung: Empfohlen. Variante 3a wird jedoch bevorzugt.

2.3.4 Variante 3d: Berechnung mit Orientierung an Steuerertrag und Abschreibungen

Die Höhe des maximalen jährlichen Budgetdefizits berechnet sich anhand der Höhe der budgetierten Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen zuzüglich eines festzusetzten Prozentsatzes des Steuerertrages (analog Kanton Zürich). Diese Berechnungsgrundlage lehnt sich am Selbstfinanzierungsanteil an und bildet ebenfalls eine klare Berechnungsgrundlage. Deren Herleitung wirkt jedoch etwas „fremd“.

Empfehlung: Nicht empfohlen.

2.3.5 Variante 3x: Andere Berechnungsgrundlage

Für die Berechnungsgrundlage bestehen beliebige weitere Möglichkeiten. Im Hinblick auf die bereits aufgezeigten stringenten Varianten erübrigen sich jedoch weitere Ausführung.

Empfehlung: Nicht empfohlen.

3 Umsetzungsvariante bei Anpassung von Bestimmungen zum Selbstfinanzierungsgrad (Art. 5 Abs. 1 lit. b FHR und Art. 6 Abs. 2 FHR)

3.1 Variante 4: Anpassung der Höhe des Selbstfinanzierungsgrads

Der Zielgrösse des Selbstfinanzierungsgrades von Art. 5 Abs. 1 FHR und Art. 6 Abs. 2 FHR wird auf weniger als 80 Prozent angesetzt.

Insbesondere die mittelfristige Betrachtungsweise des Selbstfinanzierungsgrads von Art. 5 Abs. 2 lit. b FHR wird – wie unter Variante 2 bereits ausgeführt – als zentrales Steuerungselement betrachtet. Die vorgegebene Höhe des Selbstfinanzierungsgrades könnte jedoch nach unten angepasst werden. Dies ergäbe als isolierte Umsetzungsvariante der Motion aber keinen Mehrwert.

Unabhängig von der vorliegenden Motion ist hinsichtlich der Höhe des Selbstfinanzierungsgrads anzumerken, dass 80 Prozent einen erstrebenswerten Zielwert darstellen, dass allerdings mittels Prognoserechnungen abgeschätzt werden sollte, ob die Zielerreichung in Anbetracht des hohen Investitionsvolumens und der prognostizierten AFP-Defizite mittel- und langfristig noch realistisch ist.

Empfehlung: Nicht empfohlen.

4 Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Mindesthöhe des Eigenkapitals (Art. 7 FHR)

4.1 Variante 5: Reduktion der Mindesthöhe des Eigenkapitals

Die Zielvorgabe zur Mindesthöhe des Eigenkapitals gemäss Art. 7 FHR wird reduziert.

Ein vollständiger Verzicht auf eine Vorgabe zur Mindesthöhe des Eigenkapitals ist nicht zulässig, da §5 FHGG indirekt ein „angemessenes“ Eigenkapital vorschreibt. Die Festlegung einer Mindesthöhe des Eigenkapitals ist unabhängig von dieser Vorgabe sinnvoll, da mit Eigenkapital negative Rechnungsergebnisse aufgefangen werden können, ohne dass die Stadt dadurch in ein Bilanzdefizit gerät. Betreffend Verbindlichkeit der städtischen Vorgabe gelten jedoch die gleichen Ausführungen wie bei der Vorgabe des städtischen jährlichen Selbstfinanzierungsgrades: Es handelt sich zwar um eine Muss-Formulierung, welche aber mit keiner Sanktionsregel verbunden ist. In Anbetracht des hohen Investitionsvolumens und den im AFP prognostizierten Defiziten stellt sich – unabhängig von der Umsetzung der Motion – die Frage, ob die heutige Zielvorgabe noch realistisch ist, da je nach Höhe des Investitionsvolumens allenfalls Gewinne erzielt werden müssten, um mit dem steigenden Verwaltungsvermögen Schritt halten zu können (Prognoserechnung).

Auch hier wäre die Einführung einer verbindlichen Sanktionsregel – beispielsweise, dass kein Defizit budgetiert werden darf, wenn die Vorgabe zum Eigenkapital nicht eingehalten wird – sinnvoll und würde das Eigenkapital effektiv schützen.

Empfehlung: Nicht empfohlen, jedoch Einführung von Sanktionsregel bei Verletzung der Zielvorgabe prüfen.

5 Umsetzungsvarianten bei Anpassung des mittelfristigen Ausgleichs

5.1 Variante 6: Aufhebung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich (Art. 5 Abs. 1 lit. a FHR)

Würde die städtische Regelung aufgehoben, kämen weiterhin die kantonalen Vorgaben zum Zuge. Diese definieren jedoch keinen konkreten Berechnungszeitraum des mittelfristigen Ausgleichs („Durchschnitt mehrerer Jahre“). Eine Konkretisierung der Berechnungsgrundlage ist absolut sinnvoll, weshalb die Streichung als Umsetzungsvariante nicht weiter ausgeführt wird.

Hingegen wird folgendes zu bedenken gegeben: Die heutige Regelung zum mittelfristigen Ausgleich umfasst mit Ausnahme des Budgetjahres bereits feststehende Zahlen

(laufendes Jahr sowie die drei vorherigen Rechnungsjahre). Dadurch, dass keine weiteren Planjahre berücksichtigt werden, verbleibt wenig Spielraum für „Kreativität“ bei der Gestaltung des AFP, was als Vorteil gewertet werden kann. Nachteilig kann sich diese Regelung jedoch dann auswirken, wenn die vergangenen Rechnungsjahre sehr positiv ausgefallen sind, insbesondere, wenn Ergebnisse auch Einmaleffekte beinhalten. Dadurch kann der mittelfristige Ausgleich gewahrt sein, obschon sich im AFP bereits Defizite abzeichnen. Es besteht somit die Gefahr, dass das eigentliche Bild der städtischen Finanzlage verzerrt wird und dadurch der Handlungsdruck seitens Parlament nicht wahrgenommen wird. Die Umsetzung der Motion kann als Gelegenheit genutzt werden, um die Berechnungsgrundlage zu diskutieren und allenfalls anzupassen. Denkbar wäre, dass die 5 Berechnungsjahre mit einem AFP-Jahr ergänzt wird oder die fünf Jahre bestehen bleiben, aber anstelle eines Rechnungsjahres ein zusätzliches Planjahr berücksichtigt wird. Betreffend Ergänzung der Regelung mit einer verbindlichen Sanktionsregel wird auf die Ausführungen unter Variante 2 verwiesen.

Empfehlung: Nicht empfohlen, hingegen Anpassung von Berechnungsgrundlage prüfen.

6 Umsetzungsvarianten bei Anpassung der Orientierung am BIP

6.1 Variante 7: Streichung Grundsatz Orientierung Aufwandwachstum am BIP

Der Grundsatz der Orientierung des Aufwandwachstums am BIP wird ersatzlos gestrichen.

Der Grundsatz bildet eine sinnvolle Leitplanke bei der Budgetierung und eine Streichung wäre für die Umsetzung der Motion unerheblich.

Empfehlung: Nicht empfohlen.

7 Gemischte Umsetzungsvariante

7.1 Variante 8: Verzicht auf jährliche Vorgaben, jedoch Verschärfung der Sanktionsregel bei Verletzung der mittelfristigen Vorgaben von Art. 5 Abs. 1 FHR

Art. 6 FHR mit den jährlichen Vorgaben zum maximalen Budgetdefizit und Selbstfinanzierungsgrad wird vollständig aufgehoben. Im Gegenzug wird die Sanktionsregel von Art. 5 Abs. 2 FHR bei einer Verletzung des mittelfristigen Ausgleichs von Rechnung und Selbstfinanzierungsgrad verschärft, indem das Budget dem obligatorischen Referendum unterliegt, wenn die Zielvorgaben nicht eingehalten werden.

Wird die Streichung von Art. 6 FHR mit einer Verschärfung der Sanktionsregeln bei Verletzung der Vorgaben zum mittelfristigen Ausgleich verknüpft, gewinnt die Schuldenbremse an Durchschlagkraft, was den Verlust einer jährlichen Vorgabe bei weitem überwiegt.

Eine verschärfte Sanktionsregel wäre auch im Hinblick auf die Haushaltsregeln, welche der Kanton sich selbst auferlegt hat, vertretbar: Wenn sich gemäss §7 FLG beim kantonalen Rechnungsabschluss zeigt, dass die Vorgaben zur Haushaltsführung nicht mehr eingehalten sind, dürfen nur noch für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässliche Ausgaben getätigt werden, bis ein vom Kantonsrat beschlossener Voranschlag mit gültig festgesetzten Einheiten der Staatssteuern vorliegt, der die Anforderungen der Schuldenbremse einhält. Selbstverständlich wäre eine derart rigorose Sanktionsregel auch für die Stadt Luzern denkbar. Allerdings hätte diese zusätzliche ex-post Betrachtungsweise einschneidende Folgen auf das laufende Budgetjahr. Es wird deshalb nicht empfohlen, die kantonale Regelung zu übernehmen.

Die Umsetzung dieser Variante ist jedoch aufwändig, da sie die Anpassung mehrerer gesetzlicher Bestimmungen und mutmasslich auch der Gemeindeordnung bedingt.

Empfehlung: Empfohlen.

VII FAZIT FACHINPUT

Die Analyse und die Wertung der Umsetzungsvarianten haben aufgezeigt, dass keine bedingungslose Streichung der Vorgaben zum maximalen jährlichen Budgetdefizit, wie dies mit der Motion gefordert wird, vorgenommen werden sollte. Die Folgen einer Streichung wären zwar verkraftbar, da eine nachhaltige Haushaltsführung aufgrund der weiteren städtischen und kantonalen Vorgaben gewährleistet bliebe. Mit einer ersatzlosen Streichung würde der Stadtrat jedoch gerade im Hinblick auf den AFP ein zweifelhaftes Signal aussenden und vor allem eine mögliche Gelegenheit verpassen, um die bestehenden Haushaltregeln verbindlicher zu gestalten.

Zur Umsetzung der Motion werden deshalb folgende zwei Varianten empfohlen:

Variante 3a: Beibehaltung jährliche Vorgaben von Art. 6 FHR, jedoch Anpassung Berechnungsgrundlage

Diese Umsetzungsvariante trägt dem Anliegen der Motionäre insofern Rechnung, als dass bei der Berechnung des maximalen Budgetdefizits nicht nur auf Budgetannahmen, sondern auch auf bereits feststehende Rechnungsergebnisse abgestützt wird. Die jährliche Betrachtungsweise bliebe entgegen dem Willen der Motionäre zwar bestehen, dennoch zeigt sie ein Entgegenkommen des Stadtrats. Diese Variante ist zudem einfach umzusetzen.

Variante 8: Gemischte Umsetzung durch Verzicht auf jährliche Vorgaben von Art. 6 FHR, jedoch Verschärfung der Sanktionsregel von Art. 5 Abs. 2 FHR bei Verletzung der mittelfristigen Zielvorgaben

Variante 8 stellt die bevorzugte Variante dar. Die jährlichen Vorgaben haben zwar zweifellos einen mässigenden Einfluss auf das Ausgabenwachstum. Könnte im Gegenzug zu deren Aufhebung jedoch eine verbindliche Sanktionsregel zur Durchsetzung der mittelfristigen Zielvorgaben eingeführt werden, wäre dies den Preis mehr als wert. So würde insbesondere das obligatorische Referendum bei einer Verletzung der Zielvorgaben einen wesentlich stärkeren Beitrag zu deren Einhaltung leisten als die heutigen jährlichen Regelungen. Die Umsetzung dieser Variante bedingt jedoch die Anpassung mehrere gesetzlicher Bestimmungen und mutmasslich auch der Gemeindeordnung, weshalb sie wesentlich aufwändiger ist als Variante 3a.

Weitere Anpassungen:

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Motion wird angeregt, die Berechnungsgrundlage für den mittelfristigen Ausgleich anzupassen und ein zusätzliches Planjahr zu berücksichtigen.

VIII SCHLUSSBEMERKUNG

Die mit der Durchführung dieses Fachinputs zur Umsetzung der Motion 332 beauftragte Firma Res Publica Consulting AG hat mit der Abgabe dieses Berichts die vertraglich vereinbarten Meilensteine 1-3 des Auftrags abgeschlossen.

Wir danken allen Beteiligten herzlich für die angenehme Zusammenarbeit und das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Res Publica Consulting AG



Yvonne Beutler
Partner

Bern, 12. Juni 2020