

24. August 2016

Nr. 251/2016

Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“

Feststellung der Teilungültigkeit und Ablehnung



Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat Kriens hat sich eingehend mit dem Inhalt der Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ der FDP. Die Liberalen Kriens auseinandergesetzt. Er hat Abklärungen getroffen und Vergleiche mit anderen Institutionen angestellt.

Ein wesentlicher Bestandteil dieser Abklärungen waren auch die Auswirkungen der per 1. Januar 2018 neu in Kraft tretenden gesetzlichen Grundlagen der schweizweiten Harmonisierung der Rechnungslegungen in Kantonen und Gemeinden (HRM2), dabei insbesondere das Kernstück mit dem „Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden“ (FHGG).

Der Kantonsrat hat das FHGG für den Kanton Luzern im Juni 2016 verabschiedet. Es tritt per 1. Januar 2018 in Kraft und schafft eine verbindliche Vorgabe für Exekutiven und Legislativen im Kanton Luzern.

Der Gemeinderat kommt nach diesen Abklärungen zu folgendem Schluss:

- Das neue FHGG deckt die Forderungen aus der Gemeindeinitiative grösstenteils ab. Der Gemeinderat erachtet es deshalb nicht als notwendig, weitergehende Verschärfungen als die im neuen FHGG angedachten finanziellen Steuerungsziele einzuführen.
- Aufgrund des FHGG muss auch die Gemeindeordnung bis zum 1. Januar 2018 angepasst werden. Allfällige Anpassungen des § 46 Gemeindeordnung können mit der Gesamtrevision im 2017 diskutiert werden.
- Die Initiative verlangt in Abs. 4, dass Neubewertungsreserven nicht zum ordentlichen Eigenkapital gehören dürfen. Diese Bestimmung widerspricht den zwingenden Vorgaben des FHGG und steht somit im Widerspruch zu Kantonsrecht. Gemäss Übergangsbestimmungen der Gemeindeinitiative würde Abs. 4 erst zusammen mit dem FHGG in Kraft treten. Da dies jedoch nicht möglich ist, soll die Initiative in diesem Punkt als teilungültig erklärt werden.
- Damit eine Schuldenbremse, wie sie die Initianten anstreben, ihre Wirkung auch entfalten könnte, müssten automatische Sanktionsregeln eingeführt werden. Ohne solche «automatischen Regeln» könnte die Wirkung der Schuldenbremse durch Parlamentsbeschlüsse aufgehoben werden. Die politischen Gremien könnten aufgrund der automatische Sanktionsregeln nicht mehr über die Massnahmen entscheiden, da der bereits vorher gesetzlich festgelegte, sich selbst regulierenden Mechanismus, automatisch in Kraft tritt, wenn die «automatischen Regeln» ausgelöst werden. Der Gemeinderat verzichtet jedoch aufgrund seines Antrages auf Ablehnung darauf, entsprechende Vorschläge zu machen. Auch verzichtet er aus diesem Grund auf einen Gegenvorschlag.

Der Gemeinderat beantragt, die Gemeindeinitiative teilweise für ungültig zu erklären und die weiteren Punkte abzulehnen.

I. Einleitung

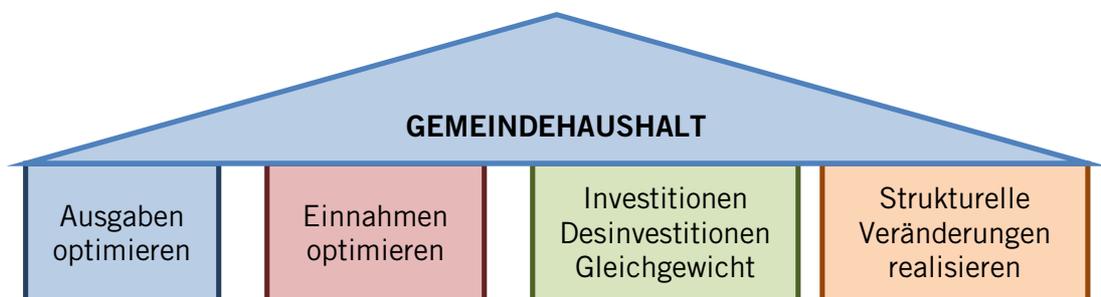
Die FDP. Die Liberalen Kriens haben am 5. August 2015 die Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ eingereicht. Am 19. August 2015 hat der Gemeinderat gestützt auf § 16 Abs. 3 der Gemeindeordnung vom 13. September 2007 (GO) festgestellt, dass die Gemeindeinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 16 Abs. 4 GO ist der Einwohnerrat für die Behandlung von Gemeindeinitiativen – Feststellung der Gültigkeit, Annahme, Ablehnung, Gegenentwurf – zuständig. Gemäss § 39 des Gemeindegesetzes (GG, SRL 150) beträgt die Behandlungsfrist ein Jahr. Mit dem vorstehenden Bericht und Antrag unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat die Gemeindeinitiative zur materiellen Behandlung.

Die Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ wurde in der Form der formulierten Initiative eingereicht. Dies verunmöglicht Anpassungen am Initiativtext, welche über redaktionelle Anpassungen hinausgehen (§ 39 Abs. 4 GG).

a. Finanzstrategie des Gemeinderates

Der Gemeinderat basiert seine Finanzstrategie auf dem bewährten „Viersäulenprinzip“, welches auf der Ausgabenseite Optimierungen, bei den Einnahmen Verbesserungen sowie auch strukturelle Massnahmen vorsieht.



Zielerreichungsgrad der Vier-Säulen-Strategie

Die Umsetzung der durch den Gemeinderat und den Einwohnerrat beschlossenen Verbesserungs-, Spar- und Verzichtsmassnahmen in den Jahren 2012 bis 2015 ist mehrheitlich erfolgt. Im Bericht des Gemeinderates vom 28. Mai 2015 an die FGK hat der Gemeinderat eine ausführliche Stellungnahme zum Zielerreichungsgrad der Vier-Säulen-Strategie abgegeben. Ebenfalls aufgrund der Dringlichen Interpellation Tanner 224/2016: Transparenz und Controlling der Vier-Säulenstrategie wurde der Einwohnerrat an der Sitzung vom 21. Januar mündlich vom Gemeinderat ausführlich über den aktuellen Stand informiert.

Die Vier-Säulen-Strategie wird rollend in die politische Gesamtplanung Kriens im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) abgebildet. Ziel ist es, schrittweise die Sanierung der Finanzen und die Behebung des strukturellen Defizits vorzunehmen. Dabei werden diese Bemühungen durch kurzfristige Einnahmehausfälle sowie durch Übertragung von neuen Aufgaben (KP17 und AFR 2018) erschwert. Die Vier-Säulen-Strategie ist ein Dauerauftrag.

II. Schuldenbremse

a. Ausgangslage

a.a. Postulat Tanner: Schuldenbremse für die Gemeinde Kriens (Nr. 280/11)

Beat Tanner, FDP Die Liberalen, hat am 2. Dezember 2011 den titelerwähnten Vorstoss eingereicht. Dieser wurde vom Einwohnerrat am 15. März 2012 als Postulat zur Bearbeitung überwiesen.

Der Gemeinderat hat nach der Überweisung in jedem der folgenden Voranschläge das Postulat thematisiert und dargelegt, aus welchen Gründen er nicht bereit war, die Forderung umzusetzen. In den Voranschlägen 2013, 2014 und 2015 erstattete der Gemeinderat jeweils Bericht über die Abklärungen und zeigte auf, dass durch die angedachten Anpassungen des Finanzhaushaltrechts der Gemeinden durch den Kanton die Thematik nicht nur bezogen auf Kriens betrachtet werden kann. Ebenfalls zeigte er auf, dass durch die grossen Investitionen der Gemeinde Kriens, unter anderem in das Projekt „Zukunft Kriens – Leben im Zentrum“ eine Schuldbremse nicht umzusetzen sei. Er verwies jeweils auf die Finanzstrategie des Gemeinderates (Vier-Säulen-Strategie), welche ebenfalls das Ziel der Gesundung der Gemeindefinanzen hat. Für den Voranschlag 2016 beantragte der Gemeinderat dem Einwohnerrat die Abschreibung des Vorstosses, da dieser durch die in der Zwischenzeit eingereichte Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ obsolet geworden sei. Er verwies auf die materielle Behandlung der Gemeindeinitiative.

Der Einwohnerrat war jedoch der Auffassung, dass der Vorstoss nicht abzuschreiben sei und dass der Gemeinderat jeweils zusammen mit dem nächsten Voranschlag wieder Bericht zu erstatten habe. So verblieb der Vorstoss bis heute auf der Pendenzenliste des Einwohnerrates.

Der Inhalt des Postulats hat einen sehr engen materiellen Zusammenhang mit der Gemeindeinitiative, wurde doch die Gemeindeinitiative von denselben politischen Kreisen lanciert und stellt indirekt auch eine Antwort auf das Verhalten des Gemeinderates und des Parlaments bei der Behandlung des Vorstosses dar. Mit den nachstehenden Abhandlungen werden auch die Forderungen des Postulats behandelt, weshalb der Vorstoss endgültig von der Pendenzenliste gestrichen werden kann.

Erledigung

Dem Einwohnerrat wird beantragt, das Postulat als erledigt zu erklären und abzuschreiben.

a.b. Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“

Am 5. August 2015 hat die FDP.Die Liberalen Kriens eine Gemeindeinitiative eingereicht, die eine Ergänzung von § 46 GO fordert. Dieser lautet heute wie folgt:

§ 46 Voranschlag

¹ Der Einwohnerrat beschliesst über den vom Gemeinderat unterbreiteten Voranschlag und über den von ihm beantragten Steuerfuss bis spätestens Ende Dezember.

² Werden der Voranschlag und der Steuerfuss abgelehnt, hat der Gemeinderat die revidierte oder die neue Fassung bis spätestens Ende März des laufenden Jahres vorzulegen.

Mit der Gemeindeinitiative soll dieser Paragraf 46 wie folgt ergänzt werden:

³ Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag/Budget kann nur budgetiert werden, wenn dafür noch ein entsprechendes Eigenkapital, welches aus einem ordentlichen Jahresabschluss geüffnet wurde, vorhanden ist.

⁴ Neubewertungsreserven gehören nicht zum ordentlichen Eigenkapital. Werden die Neubewertungen auf das ordentliche Eigenkapital übertragen, sind diese für die Berechnung des ordentlichen Eigenkapitals abzuziehen oder in einem separaten Konto zu führen.

⁵ Sofern ein Aufwandüberschuss im Rechnungsabschluss nicht mit einem allfälligen ordentlichen Eigenkapital belastet werden kann, ist es zu aktivieren und längstens innert 4 Jahren mittels linearer Abschreibung zu tilgen.

⁶ Die entsprechende Tilgung ist jeweils ins Budget einzustellen.

Ebenfalls sieht die Initiative vor, die Übergangsbestimmungen der Gemeindeordnung wie folgt anzupassen:

§ 53 Übergangsbestimmungen

¹ § 46 Abs. 3 und 5 sowie 6 treten am Tag der Volksabstimmung in Kraft, § 46 Absatz 4 ab Einführung der Rechnungslegung nach HRM2 für Gemeinden durch den Kanton Luzern.

b. Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)

Sowohl § 76 der Kantonsverfassung als auch § 79 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern sehen für die finanzpolitische Steuerung bereits heute einen ausgeglichenen Rechnungsabschluss resp. Finanzhaushalt vor. Allfällige Fehlbeträge sind abzutragen.

b.a. Finanzpolitische Steuerung

Die Stimmberechtigten des Kantons Luzern stimmten am 26. November 2000 der Grundsatzbestimmung über den Ausgleich des Finanzhaushalts (Luzerner „Schuldenbremse“) zu. Gemäss § 76 Kantonsverfassung müssen die öffentlichen Mittel von Kanton und Gemeinden wirtschaftlich und wirksam verwendet werden. Das Gesetz soll dabei sicherstellen, dass die Finanzhaushalte von Kanton und Gemeinden ausgeglichen sind und dass allfällige Fehlbeträge innert angemessener Frist abgetragen werden.

Gemäss diesem Auftrag werden im neuen FHGG die Bestimmungen aus dem Gemeindegesetz zum Haushaltsgleichgewicht in das Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden übernommen:

„Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Ausserdem ist das Budget der Investitionsrechnung so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Laufende Rechnung eine tragbare Belastung ergibt.“

Die Übernahme der bisherigen Regeln beinhaltet auch die Vorgabe von Kennzahlen, die mit dem Verband Luzerner Gemeinden (VLG) definiert werden. Die Kennzahlen werden Bandbreiten im Sinn eines Richtsystems aufweisen, innerhalb welcher sich die Gemeinden

bewegen sollten. Die heutige Situation vermag allerdings nicht ganz zu befriedigen, weil sie keine griffigen Massnahmen enthält, um die Gemeinden, welche diese Vorgaben nicht einhalten, zu Korrekturmassnahmen zu verpflichten. Deshalb wurde im Projekt diskutiert, ob die Einführung einer Schuldenbremse sinnvoll wäre, respektive ob jede Gemeinde dazu verpflichtet werden soll, sich selber eine Schuldenbremse vorzuschreiben. Um die Gemeindeautonomie zu wahren, sprach sich der Regierungsrat jedoch gegen zusätzliche Regeln aus und verwies auf das Bundesgesetz über die Schuldbetreibung gegen Gemeinden und andere Körperschaften des kantonalen öffentlichen Rechtes (SR 282.11).

Wenn per 1. Januar 2018 das FHGG in Kraft tritt, sind folgende finanzpolitischen Steuerungsmechanismen vorgesehen:

§ 4 *Ziele*

¹ *Das Ziel der finanzpolitischen Steuerung ist die Begrenzung der Verschuldung und der Schutz des Eigenkapitals.*

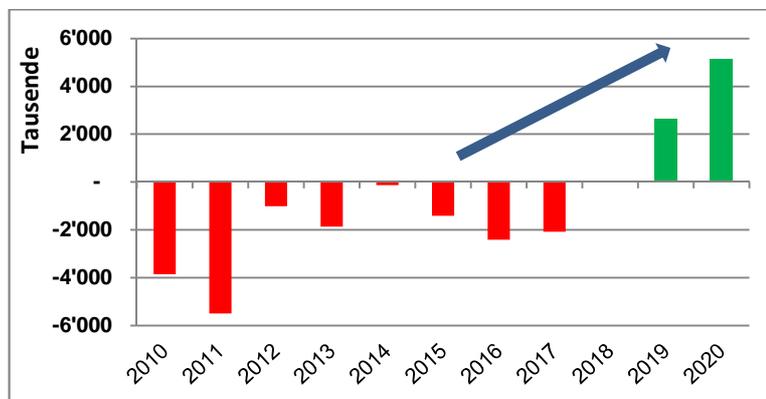
² *Den Erfordernissen einer konjunktur- und wachstumsgerechten Finanzpolitik ist nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.*

Gemäss Verfassung muss der Finanzhaushalt der Gemeinden ausgeglichen sein, allfällige Fehlbeträge müssen innert einer angemessenen Frist abgetragen werden. Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind der Verzicht auf neue Schulden (Finanzierungssicht) und die Erhaltung des Eigenkapitals (Erfolgssicht). Die Entwicklung der Gesamtwirtschaft (konjunkturgerecht) und die Entwicklung der Gemeinde (wachstumsgerecht) kann für die mittelfristige Zielerreichung eine vorübergehende Abweichung vom Ziel begründen.

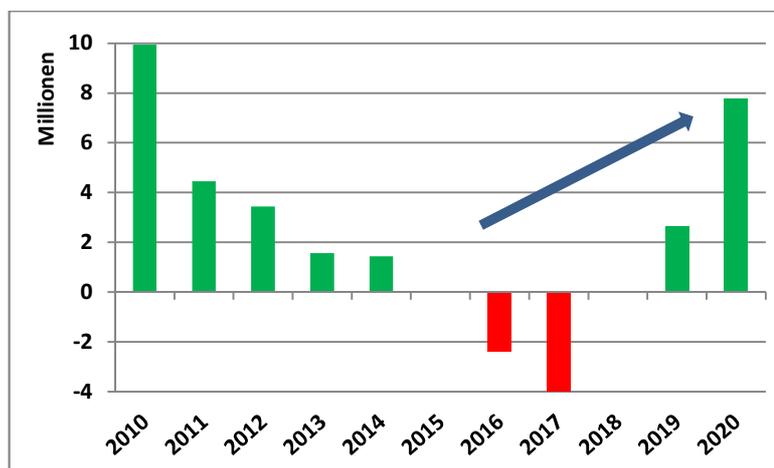
Situation in Kriens

Stellt man einen Bezug her zwischen der aktuellen finanzpolitischen Gesamtplanung der Gemeinde Kriens (Aufgaben- und Finanzplan 2016 – 2020) und den ab 2019 geltenden FHGG-Vorgaben, ergibt sich folgendes Bild:

Rechnungsergebnisse 2010 – 2020



Entwicklung Eigenkapital 2010 – 2020



Das FHGG-Ziel gemäss § 4 wird in der aktuellen Krienser Finanzplanung sowohl bei der Entwicklung der Rechnungsergebnisse als auch bei der Entwicklung des Eigenkapitals erreicht.

§ 5 Haushaltsgleichgewicht

¹ Das Budget der Erfolgsrechnung ist so zu gestalten, dass sich im Durchschnitt mehrerer Jahre mindestens ausgeglichene Rechnungsabschlüsse ergeben. Aufwandüberschüsse über mehrere Jahre dürfen nur budgetiert werden, wenn ein angemessenes Eigenkapital bestehen bleibt. Besteht ein Bilanzfehlbetrag, darf das nachfolgende Jahr ein negatives Budget ausweisen, wenn das Ergebnis der Erfolgsrechnungen im Durchschnitt mehrerer Jahre positiv ausfällt.

² 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.

Grundsätzlich soll der Haushalt jährlich ausgeglichen sein. Die Erfahrung zeigt, dass Defizite wahrscheinlicher sind als Überschüsse. Weil eine vorsichtige Finanzpolitik gefördert werden soll, wird von mindestens ausgeglichenen Rechnungsabschlüssen gesprochen.

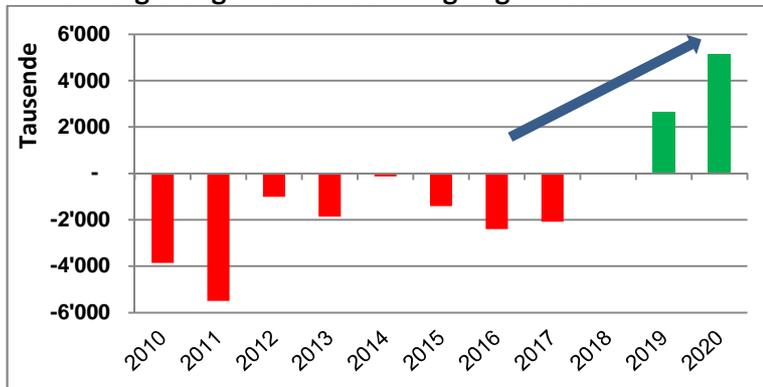
Die Vorgabe der im Durchschnitt mehrerer Jahre ausgeglichenen Erfolgsrechnung greift die in § 4 genannten Abweichungen auf. Unter Durchschnitt mehrerer Jahre ist die Dauer eines Konjunkturzyklus zu verstehen.

Durch die Neubewertung aus der Umstellung auf HRM2 (2019) erhöht sich einerseits das Eigenkapital, andererseits aber auch das Abschreibungsvolumen. Die Mehrabschreibungen können mit dem Eigenkapital-Konto „Aufwertungsreserven“ finanziert werden. In diesem Umfang ist eine Verletzung des Haushaltsgleichgewichts zulässig.

Sich für eine Investition zu verschulden, ist nicht per se schlecht. Schulden werden dann problematisch, wenn die Verschuldung überhand nimmt und deren Verzinsung und deren Abschreibung nicht mehr tragbar sind. Diese Situation ist zu vermeiden.

Situation in Kriens

Haushaltsgleichgewicht: Rechnungsergebnisse 2010 - 2020



Das FHGG-Ziel zum Haushaltsgleichgewicht gemäss § 5 wird in der aktuellen Krienser Finanzplanung bereits erreicht.

Investitionsplanung (AFP 2016 - 2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Allgemeine Verwaltung	6'784	7'140	14'650	3'620	300
Öffentliche Sicherheit	2'890	0	0	0	0
Bildung	11'920	12'450	15'400	2'000	1'100
Kultur und Freizeit	2'290	6'410	6'300	0	800
Gesundheit	900	0	0	0	0
Soziale Wohlfahrt	0	350	3'000	3'000	0
Verkehr	3'960	2'170	3'100	4'370	1'550
Umwelt und Raumordnung	4'960	4'365	4'430	4'410	4'410
Volkswirtschaft	0	0	0	0	0
Finanzen und Steuern	150	350	350	350	350
Investitionen mit Spezialfinanzierungen	33'854	33'235	47'230	17'750	8'510
davon Spezialfinanzierungen	7'980	4'330	6'780	6'780	3'780
Investitionen ohne Spezialfinanzierungen	25'874	28'905	40'450	10'970	4'730
Desinvestitionen Finanzvermögen	0	-11'100	-7'000	0	0
Investitionen abzüglich Desinvestitionen	25'874	17'805	33'450	10'970	4'730

Die obige Investitionsplanung zeigt auf, dass ab 2019 eine Konsolidierungsphase bei den Investitionen eingeleitet wird. Dadurch sollte auf längere Frist die Einhaltung der Vorgaben wieder möglich werden.

Die tragbare Belastung der Nettoinvestitionen für die Erfolgsrechnung wird in der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden durch die Festsetzung der Bandbreiten der Finanzkennzahlen definiert.

- **Bisherige Kennzahlen gemäss geltender Verordnung über den Finanzhaushalt**
 - a. Der Selbstfinanzierungsgrad sollte im Durchschnitt von fünf Jahren mindestens 80 Prozent erreichen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner mehr als das kantonale Mittel beträgt.
 - b. Der Selbstfinanzierungsanteil sollte sich auf mindestens 10 Prozent belaufen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner mehr als das kantonale Mittel beträgt.
 - c. Der Zinsbelastungsanteil I sollte 4 Prozent nicht übersteigen.
 - d. Der Zinsbelastungsanteil II sollte 6 Prozent nicht übersteigen.
 - e. Der Kapitaldienstanteil sollte 8 Prozent nicht übersteigen.
 - f. Der Verschuldungsgrad sollte 120 Prozent nicht übersteigen.
 - g. Die Nettoschuld pro Einwohner sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen.

- **Neue Kennzahlen gemäss Verordnung zum FHGG (Stand September 2015)**
 - a. Der Nettoverschuldungsquotient sollte 150 Prozent nicht übersteigen (**neu**)
 - b. Der Selbstfinanzierungsgrad sollte im Durchschnitt von fünf Jahren mindestens 80 Prozent erreichen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner mehr als das kantonale Mittel beträgt.
 - c. Der Zinsbelastungsanteil sollte 4 Prozent nicht übersteigen.
 - d. Die Nettoschuld in Franken pro Einwohner sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen.
 - e. Die Nettoschuld ohne Spezialfinanzierungen in Franken pro Einwohner sollte das Zweifache des kantonalen Mittels nicht übersteigen (**neu**).
 - f. Der Selbstfinanzierungsanteil sollte sich auf mindestens 10 Prozent belaufen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner mehr als das kantonale Mittel beträgt.
 - g. Der Kapitaldienstanteil sollte 15 Prozent nicht übersteigen (**bisher 8%**).
 - h. Der Bruttoverschuldungsanteil sollte 200 Prozent nicht übersteigen (**neu / bisher Verschuldungsgrad**).

Die Situation in Kriens

Kennzahlenentwicklung 2012 – 2020 aus AFP (bisher)

Kennzahlen gemäss Verordnung	Grenz- wert	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 16- 20	
a. Selbstfinanzierungsgrad	min.	80%	44%	60%	186%	41%	21%	57%	35%	69%	180%	37%
b. Selbstfinanzierungsanteil	min.	10%	5.0%	6.0%	13.5%	7.8%	4.5%	5.0%	5.8%	7.4%	8.9%	6.4%
c. Zinsbelastungsanteil I	max.	4%	-0.9%	-0.8%	-2.1%	-0.7%	-1.4%	-0.9%	-0.6%	-0.2%	-0.3%	-0.7%
d. Zinsbelastungsanteil II	max.	6%	-1.9%	-1.7%	-4.6%	-1.3%	-2.7%	-1.7%	-1.2%	-0.4%	-0.5%	-1.2%
e. Kapitaldienstanteil	max.	8%	2.5%	3.0%	1.3%	3.2%	2.9%	3.8%	4.1%	4.8%	5.0%	4.1%
f. Verschuldungsgrad	max.	120%	136%	137%	117%	135%	172%	183%	209%	205%	188%	192%
g. Nettoschuld pro Einwohner	max.	4'592	3'542	3'721	3'288	3'996	5'050	5'950	5'829	5'540	5'280	5'527
h. Bilanzfehlbetrag in %	max.	33.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.0%	5.0%	0.0%	0.0%	0.0%	2.0%

 Finanzkennzahl wird nicht eingehalten

§ 6 FHGG Vorgaben zu Rechnungsüberschüssen

¹ Aufwandüberschüsse sind dem Eigenkapital zu belasten. Ist kein solches vorhanden, sind sie als Bilanzfehlbetrag zu aktivieren.

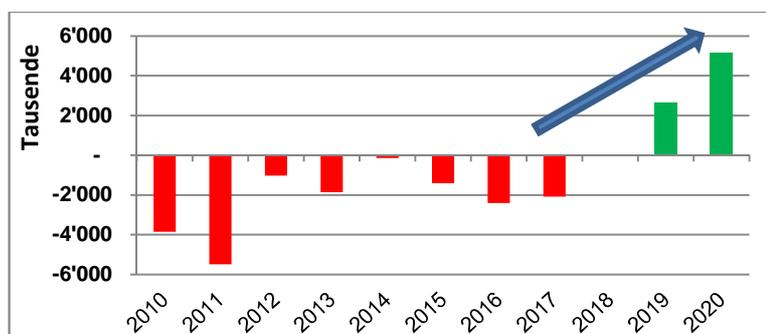
² Ertragsüberschüsse sind zur Abtragung des Bilanzfehlbetrags zu verwenden. Ist kein solcher vorhanden, ist Eigenkapital zu bilden.

³ Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser linear innert sechs Jahren abzutragen.

Die neuen Vorgaben bedeuten, dass Ertragsüberschüsse nicht mehr für zusätzliche Abschreibungen verwendet werden dürfen.

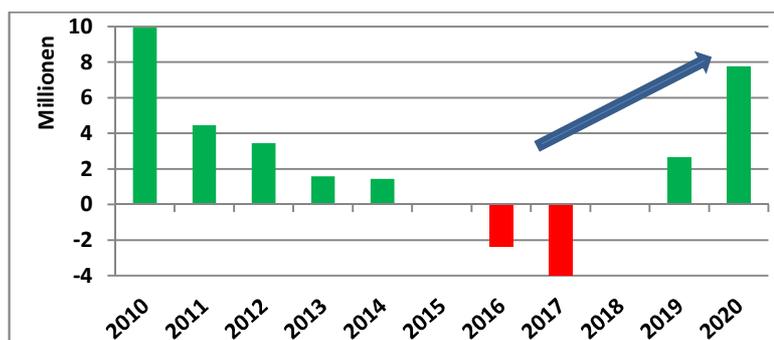
Situation in Kriens:

Entwicklung Rechnungsüberschüsse 2010 – 2020 (AFP 2016 – 2020)



Das FHGG-Ziel gemäss § 6 wird in der aktuellen Krienser Finanzplanung erreicht.

Eigenkapitalentwicklung 2010 – 2020 (AFP 2016 – 2020)



Einhaltung der heutigen Kennzahlen durch die Gemeinde Kriens

- Der **Selbstfinanzierungsgrad** von durchschnittlich mindestens 80 Prozent auf 5 Jahre gerechnet, wird die Gemeinde Kriens bis mindestens ins Jahr 2019 aufgrund der sehr hohen Investitionen in die Infrastruktur (Schulen, Verwaltung, Werke) nicht einhalten können. Um diese Kennzahl einzuhalten, müsste eine massive Verzichtsplanung aufgenommen werden.
- Der **Selbstfinanzierungsanteil** kann kontinuierlich in den nächsten Jahren gesteigert werden, wird aber bis ins Jahr 2020 immer noch unter der Mindestanforderung von 10 Prozent sein.
- Zinsbelastungsanteil I:** kann auch zukünftig eingehalten werden.

- d) **Zinsbelastungsanteil II:** kann auch zukünftig eingehalten werden.
- e) **Kapitaldienstanteil:** kann auch zukünftig eingehalten werden.
- f) Der **Verschuldungsgrad** kann in den nächsten Jahren aufgrund der sehr hohen Investitionsvorhaben nicht eingehalten werden.
- g) Die **Nettoschuld pro Einwohner** wird in den nächsten Jahren aufgrund der hohen Investitionsvorhaben noch erheblich ansteigen. Nach Abschluss der grössten Nachholinvestitionen muss eine Konsolidierungsphase eingeleitet werden, mit dem Ziel, die Nettoschuld massiv zu senken.

c. Fazit

Sowohl die Kantonsverfassung als auch das Gemeindegesetz des Kantons Luzern sehen für die finanzpolitische Steuerung bereits heute einen ausgeglichenen Rechnungsabschluss resp. Finanzhaushalt vor. Allfällige Fehlbeträge sind abzutragen.

Laufende Rechnung

- Grundsätzlich ist die Erfolgsrechnung ausgeglichen zu gestalten.
- Wichtig für eine nachhaltige Finanzpolitik ist die Stabilisierung der Schuldenquote und damit der Ausgleich der Erfolgsrechnung.
- Der Ausgleich der Laufenden Rechnung ist symmetrisch zu gestalten (Ausgabensenkungen und Einnahmenerhöhungen).

Investitionsrechnung

- Der Investitionsplafonds ist so festzusetzen, dass sich aus den Folgekosten der Investitionen, deren Verzinsung und deren Abschreibung für die Laufende Rechnung eine tragbare Belastung ergibt.
- Im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) sind zukünftige Investitionen mit Folgekosten konsequent zu erfassen.
- Nicht im AFP enthaltene neue Investitionsvorhaben sind sehr zurückhaltend auszuführen und mit entsprechenden Kompensationen auszugleichen.

Regeln für Schuldenbremse

- Die im neuen FHGG definierten Steuerungsziele (§§ 4 - 6) erfüllen alle Ansprüche für eine gesunde Finanzpolitik.
- Sofern sich die Exekutive und die Legislative an die Vorgaben betreffend Einhaltung der Finanzkennzahlen strikte halten, braucht es kein zusätzliches Regelwerk.

III. Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“

Die am 5. September 2015 eingereichte Gemeindeinitiative fordert nachfolgende Ergänzungen in § 46 der Gemeindeordnung. Da die Absätze 3, 5 und 6 am Tag der Volksabstimmung in Kraft treten, ist bei den nachstehenden Kommentaren des Gemeinderates die Gesetzgebung von HRM1 (gültig bis 31. Dezember 2017) und HRM2 (ab 1. Januar 2018) berücksichtigt worden. Der Voranschlag 2018 und die Rechnung 2018 sind aber noch nach HRM1 und der entsprechenden Gesetzgebung zu führen.

Der Einwohnerrat hat am 29. September 2016 die Behandlung dieser Gemeindeinitiative an den Gemeinderat zurückgewiesen und ihn beauftragt, bei der kantonalen Stelle ein Gutachten betreffend der Teilungültigkeitserklärung der Gemeindeinitiative einzuholen. Mit Schreiben vom 16. Dezember 2016 hat das Finanzdepartement des Kantons Luzern ausschliesslich zu Händen des Gemeinderates seine rechtlichen Überlegungen in Hinblick auf die Vereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit dem Finanzhaushaltsrecht der Gemeinden dargelegt. Das Finanzdepartement des Kantons Luzern stützt in seinen rechtlichen Überlegungen den Gemeinderat. Es beurteilt wie der Gemeinderat, dass die vorliegende Formulierung der Initiative in § 46 Abs. 4 der zwingenden Vorschrift von § 68 Abs. 4 FHGG entgegenstehe. Dass die Neubewertungsreserven eben gerade für den Bilanzüberschuss oder –fehlbetrag zu berücksichtigen seien, ergebe sich denn auch aus § 68 Abs. 5 FHGG.

³ ***Ein Aufwandüberschuss im Voranschlag/Budget kann nur budgetiert werden, wenn dafür noch ein entsprechendes Eigenkapital, welches aus einem ordentlichen Jahresabschluss geäuftet wurde, vorhanden ist.***

Kommentar:

Diese Forderung ist Bestandteil des neuen FHGG in § 4 und § 5. Sie ist nicht zusätzlich auch noch in der Gemeindeordnung aufzuführen. Das Parlament hat bereits heute die Möglichkeit, die Forderung eines ausgeglichenen Budgets durchzusetzen. Entsprechende Vorschläge brauchen eine demokratische Mehrheit im Parlament. Wenn sich die Legislative und Exekutive an die im FHGG aufgeführten Steuerungsziele halten, ist das Ziel erreicht. Eine zusätzliche Verankerung in der Gemeindeordnung erübrigt sich.

⁴ ***Neubewertungsreserven gehören nicht zum ordentlichen Eigenkapital. Werden die Neubewertungen auf das ordentliche Eigenkapital übertragen, sind diese für die Berechnung des ordentlichen Eigenkapitals abzuziehen oder in einem separaten Konto zu führen.***

Kommentar:

Neubewertungsreserven entstehen bei der Neubewertung der Positionen des Finanzvermögens in den Aktiven (Restatement) gemäss FHGG. Gemäss FHGG § 68 Abs. 4 sind die Neubewertungsreserven per 1. Januar 2019 erfolgsneutral in den Bilanzüberschuss oder –fehlbetrag zu überführen. Dementsprechend sind danach auch Neubewertungsreserven ordentliches Eigenkapital und werden nicht ausserhalb des ordentlichen Eigenkapitals ausgewiesen. Es bleibt damit kein Raum, dass die Gemeinde in ihrer Gemeindeordnung eine Überführung der Neubewertungsreserven in übriges Eigenkapital vorsieht. In diesem Sinn widerspricht der 1. Satz von Absatz 4 der zwingenden Vorschriften des FHGG.

Neubewertungsreserven entstehen durch Aufwertung des Finanzvermögens an den Marktwert. Dieser Marktwert muss mindestens alle vier Jahre überprüft und angepasst werden. Dabei sind auch Wertverminderungen aufgrund des Lebenszyklus einer Liegenschaft mitzubedenken. Aus der Sicht der Initiative dürften demnach Wertverminderungen des Finanzvermögens nicht zu Lasten der Neubewertungsreserven ausgeglichen werden, obwohl diese aufgrund der Aufwertungen des Finanzvermögens an den Marktwert gebildet wurden und diese Aufwertungen dazu führen, dass im Laufe der Zeit zwangsläufig wieder Wertverminderungen entstehen. Diese Wertverminderungen aus dem Finanzvermögen gingen demnach zu Lasten der Steuerzahler, obwohl eine Aufwertung mit Bildung von ordentlichem Eigenkapital (Neubewertungsreserven) bei der Umstellung von HRM1 auf HRM2

stattgefunden hat. Dies erachtet der Gemeinderat als nicht zielführend und er ist der Ansicht, dass dafür Neubewertungsreserven für Wertverminderungen des Finanzvermögens verwendet werden sollen.

Nachdem, wie aufgeführt, der Zweck von Abs. 4 der Initiative zwingendem kantonalen Recht zuwiderläuft, und die Einführung von Abs. 4 gemäss den Übergangsbestimmungen der Initiative erst mit Inkrafttreten des FHGG in Kraft treten soll, muss dieser Teil der Initiative für ungültig erklärt werden gemäss den Bestimmungen von § 145 Abs. 2 lit. f. des Stimmrechtsgesetzes (SRL 10)

⁵ Sofern ein Aufwandüberschuss im Rechnungsabschluss nicht mit einem allfälligen ordentlichen Eigenkapital belastet werden kann, ist es zu aktivieren und längstens innert 4 Jahren mittels linearer Abschreibung zu tilgen.

Kommentar:

HRM1

Unter HRM1 wird ein Aufwandüberschuss mit einem allfälligen Bilanzüberschuss verrechnet. Falls der Aufwandüberschuss zu einem Bilanzfehlbetrag führt, ist dieser gemäss Gemeindegesetz § 88 Abs. 4 innert 10 Jahren abzuschreiben. Die Forderung der Initiative ist eine Verschärfung des heutigen Gesetzes.

HRM2

Die Initiative geht davon aus, dass die Neubewertungsreserven nicht zum ordentlichen Eigenkapital gehören (siehe vorstehende Ausführung zu Abs. 4). Gemäss FHGG § 68 Abs. 4 sind Neubewertungsreserven ein Teil des ordentlichen Eigenkapitals. Damit sind sie bei der Frage, ob ein „echter“ Bilanzfehlbetrag im Sinn von § 6 Abs. 3 FHGG vorliegt, zwingend zu berücksichtigen.

Gemäss FHGG § 6 Abs. 3 ist ein negatives Jahresergebnis, das nicht mit den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre verrechnet werden kann, linear innert sechs Jahren (heute im Gemeindegesetz § 88 Abs. 4 innert 10 Jahren) abzutragen. Das heisst, dass solche Minusposten nicht wie unter HRM1 im Folgebudget als Abschreibungen eingestellt werden, sondern das Budget muss mindestens um diesen Betrag positiv ausfallen. Beispiel: Falls ein Jahresergebnis mit einem Verlust von Fr. 600'000.00 als Bilanzfehlbetrag ausgewiesen wird, muss das nächste Budget mindestens Fr. 100'000.00 Überschuss (1/6 von Fr. 600'000.00) ausweisen. Unter HRM2 werden negative Jahresergebnisse nicht mehr abgeschrieben, sondern das Folgebudget muss um diesen Betrag (1/6 davon) positiv ausfallen. Die Formulierung der Initiative entspricht nicht dem neuen FHGG.

Die Initiative fordert die Tilgung eines Bilanzfehlbetrages innert 4 Jahren. Gemäss FHGG § 6 Abs. 3 müssen diese innert 6 Jahren linear abgetragen werden. Die neue Gesetzgebung (FHGG) ist damit bereits eine Verschärfung gegenüber der heutigen Version (bisher 10 Jahre). Der Gemeinderat erachtet eine weitere Verschärfung auf 4 Jahre für Kriens nicht für nötig und würde den bereits engen Handlungsspielraum noch mehr einengen.

⁶ *Die entsprechende Tilgung ist jeweils ins Budget einzustellen.*

Kommentar:

HRM1

Die entsprechende Tilgung wird unter HRM1 im Budget als Abschreibung des Bilanzfehlbetrages (Gemeindegesezt § 88 Abs. 4 innert 10 Jahren) eingestellt.

HRM2

Gemäss FHGG § 6 Abs. 3 ist ein negatives Jahresergebnis, das nicht mit den kumulierten Ergebnissen der Vorjahre verrechnet werden kann, linear innert sechs Jahren abzutragen. Das Folgebudget ist dementsprechend zu gestalten. Ein Bilanzfehlbetrag wird nicht wie in der Initiative formuliert getilgt und ins Budget eingestellt, sondern wird mittels Überschuss aus dem Folgebudget abgetragen. Die Formulierung der Initiative ist in diesem Punkt ungenau und entspricht nicht dem neuen FHGG.

IV. Auswirkungen bei Annahme der Initiative

Bei Annahme der Initiative müsste je nach Beratung des Voranschlages 2017 und allenfalls nach Ergreifung und Ausgang des Referendums gegen den Voranschlag 2017 dieser initiativkonform überarbeitet werden. Dies würde bedingen, dass der heutige eingeschlagene und in mehreren Urnenabstimmungen von den Stimmberechtigten bestärkte finanzpolitische Weg verlassen und einschneidende zusätzliche Sparmassnahmen umgesetzt werden müssten. Auch die Investitionen wären betroffen, da diese in den Folgejahren mit Zinsen und Abschreibungen die Laufende Rechnung ebenfalls beeinflussen. Konkret müsste über einen Baustopp bei den Zentrumsbauten, Schulhaussanierungen bzw. Erweiterungen, Kleinfeld, Verkehr etc. diskutiert und einschneidende Massnahmen beschlossen werden.

Die konkreten Auswirkungen aus KP17 (Sparpaket Kanton) sowie AFR 2018 (Aufgaben- und Finanzreform) für die Gemeinde Kriens können aus heutiger Sicht noch nicht abschliessend beurteilt werden. Falls diese, wie es anzunehmen und auch angekündigt ist, bei der Gemeinde Kriens zu weiteren Ertragsausfällen oder Aufgabenübernahme führen wird, und diese mangels Datenbasis noch nicht im Voranschlag 2017 aufgenommen werden konnten, müssten diese Ertragsausfälle und Mehrausgaben zusätzlich sofort kompensiert werden.

Damit eine Schuldenbremse, wie sie die Initianten anstreben, ihre Wirkung auch entfalten könnte, müssten automatische Sanktionsregeln (z.B. Steuerfusserhöhung, Investitionsstopp, Personalstopp usw.) eingeführt werden. Es müsste in der Gemeindeordnung zum Beispiel gesetzlich klar definiert sein, wann eine automatische Steuerfusserhöhung in Kraft tritt, falls einzelne Parameter im Voranschlag und AFP nicht eingehalten werden. Ohne solche «automatischen Regeln» könnte die Wirkung der Schuldenbremse durch Parlamentsbeschlüsse aufgehoben werden. Die politischen Gremien könnten aufgrund der automatischen Sanktionsregeln nicht mehr über die Massnahmen entscheiden, da der bereits vorher gesetzlich festgelegte, sich selbst regulierende Mechanismus, automatisch in Kraft tritt, wenn die «automatischen Regeln» ausgelöst werden.

V. Behandlung im Einwohnerrat vom 29. September 2016

Der Einwohnerrat hat am 29. September 2016 die Behandlung dieser Gemeindeinitiative zur Einführung einer Schuldenbremse an den Gemeinderat zurückgewiesen. Der Gemeinderat wollte die Initiative teilweise für ungültig erklären lassen, weil deren Forderungen teilweise gegen kantonales Recht verstosse. Die entsprechenden Argumente für die Teilungültigkeitserklärung lagen dem Gemeinderat aber nicht schriftlich in Form eines Gutachtens vor, sondern beruhten lediglich auf mündlichen Aussagen und in Form eines Mailverkehrs mit den Amtsstellen Rechtsdienst Finanzdepartement und Finanzaufsicht Gemeinden des Kantons Luzern. Deshalb hat das Parlament das Geschäft zurückgewiesen und den Gemeinderat damit beauftragt, bei der kantonalen Stelle ein Gutachten einzuholen. Erst nach dieser juristischen Klärung soll das Geschäft auch inhaltlich im Parlament besprochen werden.

Im Antwortschreiben vom 16. Dezember 2016, das ausschliesslich zu Händen des Gemeinderates ausgefertigt wurde, stützt das Finanzdepartement des Kantons Luzern die Überlegungen und Argumente des Gemeinderates. Das Finanzdepartement beurteilt wie der Gemeinderat, dass die vorliegende Formulierung der Initiative in § 46 Abs. 4 der zwingenden Vorschrift von § 68 Abs. 4 FHGG entgegenstehe. Dass die Neubewertungsreserven eben gerade für den Bilanzüberschuss oder –fehlbetrag zu berücksichtigen seien, ergebe sich denn auch aus § 68 Abs. 5 FHGG.

Das Finanzdepartement des Kantons Luzern weist zudem darauf hin, dass der Kanton nicht zuständig sei für Vorprüfungsverfahren von Gemeindeinitiativen (vgl. § 135 Abs. 2b Stimmrechtsgesetz). Zudem könne im Rahmen einer Vorprüfung die Frage, ob ein Initiativbegehren rechtlich zulässig ist, nicht rechtsverbindlich festgestellt werden. Zuständig für die Feststellung der Gültigkeit in der Gemeinde Kriens sei gemäss § 16 Abs. 4 der Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens der Einwohnerrat. Die Frage, ob eine Gemeindeinitiative gegen übergeordnetes Recht verstosst, könne vom Regierungsrat nur im Rahmen einer allfälligen Stimmrechtsbeschwerde rechtsverbindlich geprüft werden.

VI. Ausblick und Würdigung des Gemeinderates

Der VLG hat Ende November 2016 eine Mustervorlage für die Gemeindeordnung den Gemeinden zur Verfügung gestellt. Gemäss § 69 FHGG sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Gemeindeordnung (GO) und, soweit notwendig, das übrige Gemeinderecht bis zum 1. Januar 2018 an die Vorgaben des FHGG anzupassen. Der Gemeinderat erachtet es aus diesem Blickwinkel nicht für zielführend, die Gemeindeordnung vorgängig mit den Forderungen der Initiative anzupassen. Die Diskussion um die Anpassung des § 46 der heutigen Gemeindeordnung soll und kann im Rahmen der Revision der GO aufgrund der Umstellung von HRM1 auf HRM2 geführt werden.

Der Gemeinderat ist der Überzeugung, und er wurde auch in mehreren Urnenabstimmungen von den Stimmberechtigten darin bestärkt, dass der eingeschlagene finanzpolitische Weg richtig und zielführend ist. Es wäre völlig falsch, jetzt kurz vor Erreichen der Zielsetzungen (Realisierung Zentrumsbauten, Beginn der Überbauungen LuzernSüd, Greifen der Sparmassnahmen usw.) abzurücken und völlig neue finanzpolitische Zielsetzungen zu

formulieren, zumal diese ohnehin durch Einführung des FHGG per 1. Januar 2018 eingeführt werden. Dies führt zu verbindlichen Vorgaben für den Einwohner- und Gemeinderat und deckt die Forderungen der Gemeindeinitiative grösstenteils ab. Eine weitergehende Verschärfung der finanzpolitischen Rahmenbedingungen sind für den Gemeinderat nicht zielführend und verhindern eine erfolgreiche und dynamische Entwicklung der Gemeinde. Ob und welche Anpassungen an der Gemeindeordnung nötig und sinnvoll sind, wird ohnehin **in diesem Jahr** mit der Revision **der GO** diskutiert werden müssen. Und zuletzt weist der Gemeinderat darauf hin, dass eine Schuldbremse nur dann wirkungsvoll ist, wenn diese Automatismen (z.B. automatische Steuerfusserhöhung bei Erreichen festgelegter Parameter) beinhaltet. Ansonsten verkommt eine Schuldbremse zum „Papiertiger“ wie die Diskussion im Kanton über die Aussetzung der kantonalen Schuldenbremse zur Genüge beweist. Ob eine solche Schuldenbremse eingeführt wird, muss mit der Revision der Gemeindeordnung diskutiert werden.

Antrag

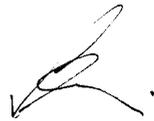
Der Gemeinderat beantragt die Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ teilweise für ungültig zu erklären (Abs. 4) und die restlichen Anträge der Initiative abzulehnen. Das Postulat Tanner „Einführung einer automatischen Schuldenbremse“ (Nr. 280/2011) soll als erledigt abgeschrieben werden.

Berichterstattung durch Gemeinderat Franco Faé

Gemeinderat Kriens



Cyrill Wiget
Gemeindepräsident



Guido Solari
Gemeindeschreiber

Beschlussestext zu Bericht und Antrag

Nr. 251/2016

Der Einwohnerrat der Gemeinde Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 251/2016 des Gemeinderates Kriens vom 24. August 2016

und

gestützt auf §§ 16 Abs. 4 und 31 Abs. 1 lit. f. der Gemeindeordnung der Gemeinde Kriens vom 13. September 2007

betreffend

Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“

beschliesst:

1. Mit Ausnahme von Abs. 4 ist die Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ gültig. Art. 46 Abs. 4 der Gemeindeinitiative wird als ungültig erklärt.
2. Der gültige Teil der Gemeindeinitiative „Stopp der zusätzlichen Verschuldung“ wird abgelehnt.
3. Das Postulat Tanner „Einführung einer automatischen Schuldbremse“ (Nr. 280/2011) wird als erledigt abgeschrieben.
4. Gegen den Beschluss gemäss Ziffer 1 ist die Stimmrechtsbeschwerde innert 20 Tagen seit der Veröffentlichung dieses Beschlusses in den Anschlagkästen der Gemeinde Kriens zulässig. Die Stimmrechtsbeschwerde ist schriftlich an den Regierungsrat des Kantons Luzern zu richten.
5. Der Beschluss gemäss Ziffer 2 unterliegt dem obligatorischen Referendum.
6. Mitteilung an den Gemeinderat zum Vollzug und Ansetzung der Urnenabstimmung.

Kriens, 16. März 2017

Einwohnerrat Kriens

Raphael Spörri
Präsident

Guido Solari
Schreiber