

Antwort auf die Interpellation 362

Szenarien für die mittel- und langfristige Steuerung der Finanz- und Steuerpolitik

Christian Hochstrasser und Elias Steiner namens der G/JG-Fraktion vom 19. April 2024
StB 339 vom 8. Mai 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 27. Juni 2024 beantwortet.

Ausgangslage

Mit der Interpellation sollen die Entwicklungsprognosen für die Steuererträge juristischer und natürlicher Personen sowie verschiedene Szenarien sowohl bei der Ertrags- wie auch der Aufwandseite beleuchtet und beurteilt werden.

Die Dringliche Motion 347, Christian Hochstrasser und Elias Steiner namens der G/JG-Fraktion vom 2. Februar 2024: «Szenarien für die mittel- und langfristige Steuerung der Finanz- und Steuerpolitik», wurde anlässlich der Sitzung vom 21. März 2024 vom Grossen Stadtrat als Postulat überwiesen. Der Stadtrat hat in seiner jährlichen finanzpolitischen Standortbestimmung, welche die Grundlage für die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans 2025–2028 bildet, die Anliegen der Motionäre bereits aufgenommen und, soweit das in der kurzen Frist möglich ist, behandelt. Die entsprechenden Unterlagen wurden den Mitgliedern des Grossen Stadtrates am 21. März 2024 zugänglich gemacht und die Geschäftsprüfungskommission anschliessend detaillierter informiert. Wie in der Stellungnahme zur Motion angekündigt, hat die Finanzdirektorin zudem die Öffentlichkeit mit der Präsentation von Geschäftsbericht und Jahresrechnung 2023 am 23. April 2024 über die finanzpolitischen Rahmenbedingungen informiert.

Die geopolitischen Unsicherheiten sind sehr hoch, und Veränderungen treten unvorhergesehen ein. Das macht verlässliche Prognosen zunehmend schwierig. Die finanzpolitische Standortbestimmung des Stadtrates basiert auf Einschätzungen, die die Finanzdirektion im Frühjahr 2024 vorgenommen hat.

Konjunktur- und Wirtschaftslage

Zu 1.:

Welche Szenarien für die mittelfristige Planung sieht der Stadtrat aufgrund von Konjunktur und regionaler Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage?

In der Finanzplanung 2025–2028 wird von einer stabilen konjunkturellen Entwicklung ausgegangen. Das schweizerische Wirtschaftswachstum ist auf eher tiefem Niveau stabil; Teuerung und Zinsen sind im ersten Quartal 2024 gesunken. Die regionale Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage zeigt sich stabil. Die Quartalsanalyse der Industrie- und Handelskammer der Zentralschweiz zeigt auf, dass Zentralschweizer Unternehmen im Grosshandel, im Gastgewerbe und im Finanzsektor ihre Geschäftslage im ersten Quartal 2024 besser einschätzen als im vierten Quartal 2023. Weniger optimistisch ist der Detailhandel. Industrieunternehmen schätzen die Geschäftslage als einzige Branche mehrheitlich negativ ein.

Der Stadtrat geht in seiner aktuellen Einschätzung von einem stabilen Konjunkturverlauf aus. Dies wird als das wahrscheinlichste Szenario beurteilt.

Stabilität Steuererträge und Klumpenrisiko

Zu 2.:

Wie schätzt der Stadtrat die Stabilität der Steuererträge ein, dies unter der Vermutung, dass eine oder wenige juristische Personen massgeblich zu den höheren Steuererträgen der vergangenen Jahre beigetragen haben?

Insgesamt wird – Stand heute – von einer hohen Stabilität bei den Steuererträgen während der nächsten fünf bis acht Jahre ausgegangen. Aufgrund eines Einzelereignisses kann ab 2026 nochmals mit einem Ertragszuwachs gerechnet werden. Dabei stützt sich die Stadt Luzern auf entsprechende Plandaten des Kantons, der für die Veranlagung der juristischen Personen verantwortlich ist. Aufgrund des Steuergeheimnisses können keine Aussagen zu einzelnen Steuerpflichtigen gemacht werden.

Zu 3.:

Wie schätzt der Stadtrat die Klumpenrisiken ein, wenn einzelne Unternehmen vermutlich einen so grossen Anteil an den Steuererträgen beitragen? Wie kann mit diesen Risiken umgegangen werden?

Unabhängig von der aktuellen Entwicklung gehören Sitzverlegungen bzw. Wegzüge von bedeutenden Steuerzahlenden zu den Risiken eines Gemeinwesens. Mögliche Massnahmen sind Standortpflege, Diversifikation der Ansiedlungen, Identifikation der Schlüsselunternehmen und Monitoring. Dies ist u. a. die Aufgabe der Fachstelle Wirtschaft (vgl. [Website](#)): «Die Stadt Luzern verfolgt mit ihrer Wirtschaftspolitik das Ziel, sich für verlässliche und attraktive Rahmenbedingungen für bestehende und neue Unternehmen einzusetzen. Sie will gute Beziehungen zu ansässigen Unternehmen und zu den Wirtschaftsorganisationen pflegen und attraktive Wirtschaftsflächen für Produktion, Gewerbe und Dienstleistungen sichern.»

Das Klumpenrisiko hat zweifellos zugenommen. Es findet ein regelmässiger Austausch zwischen den kantonalen Steuerbehörden und den grössten bzw. steuerkräftigsten Firmen statt, um rechtzeitig und unter Beachtung des Steuergeheimnisses über relevante Entwicklungen in Kenntnis gesetzt zu werden.

Auch der Stadtrat steht im Rahmen der Bestandespflege mit wichtigen Unternehmen in der Stadt Luzern in einem regelmässigen Austausch. Im Bericht und Antrag 23 vom 17. April 2024: «Strategisches Wirtschaftsleitbild Stadt Luzern (SWL)» legt der Stadtrat die Bestrebungen dar, zum Wirtschaftsstandort Stadt Luzern verantwortungsvoll und vorausschauend Sorge zu tragen und die Wirtschaft in ihrer Breite und Vielfalt zu adressieren. Ziel des Stadtrates ist eine breit abgestützte, nachhaltig erfolgreiche Entwicklung der Wirtschaft in der Stadt Luzern – unabhängig von Unternehmensgrösse, Branche und geografischem Ursprung.

Würde ein bedeutendes Unternehmen wegziehen oder würden zu versteuernde Gewinne einbrechen und dadurch die Stadt Luzern Steuererträge in grossem Umfang verlieren, wären Massnahmen zu ergreifen, sobald die finanzrechtlichen Bestimmungen nicht mehr eingehalten werden können. Mögliche Massnahmen wären eine Steuererhöhung und Einsparungen bei den Ausgaben der Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung.

Zu 4.:

Unter welchen Risikofaktoren könnten Ausfälle bei den prognostizierten Steuererträgen zum Tragen kommen?

Beim Steuerertrag gibt es immer Chancen und Risiken, und eine verlässliche Prognose ist – wie die letzten Jahre gezeigt haben – in einzelnen Steuerpositionen ausserordentlich schwierig. Grössere Abweichungen kommen vor allem bei den Nachträgen und den Sondersteuern vor. Seit 2021 fallen die Steuererträge der juristischen Personen zunehmend hoch aus.

Zu den hauptsächlichen Risikofaktoren zählen u. a. der Wegzug von Firmen oder von einkommens- oder vermögensstarken Personen, Umstrukturierungen oder Gewinnrückgänge bei Firmen. Diese Faktoren können aber ebenso gut auch Chancen sein, indem z. B. weitere gewinnstarke Firmen oder einkommens- oder vermögensstarke Personen zuziehen oder Gewinnentwicklungen positiver verlaufen.

Gute Rahmenbedingungen und ein gutes Steuerklima sind ideale Voraussetzungen für eine stabile Entwicklung.

Zu 5.:

Hat der Stadtrat ein Szenario diskutiert, was dies für den Finanzhaushalt der Stadt Luzern und den Steuerfuss bedeuten könnte, falls dies eintreten würde?

Der Stadtrat hat in seiner finanzpolitischen Standortbestimmung Chancen und Risiken identifiziert und beurteilt. Daraus hat er Zukunftsszenarien abgeleitet. Im positiven Szenario überwiegen die Chancen, indem z. B. die Steuererträge stärker wachsen oder Kosten geringer ausfallen. In diesem Fall könnte der Steuerfuss von heute 1,65 auf 1,55 Einheiten gesenkt werden. Im negativen Szenario überwiegen die Risiken, weil z. B. die Ausgaben stärker zunehmen als angenommen oder weil Gewinneinbrüche bei Unternehmen zu tieferen Steuereinnahmen führen. In diesem Fall müssten die Steuern auf 1,7 Einheiten erhöht werden.

Ausserdem wurden die städtischen Regelungen zum Finanzhaushalt (Schuldenbremse) angepasst. Es wurde beim Nettovermögen ein Zielband von 100 Mio. bis 400 Mio. Franken definiert. Wird das Zielband überschritten, hat der Stadtrat eine Steuersenkung zu beantragen. Wird das Zielband hingegen unterschritten, sind Ausgaben zu reduzieren und die Steuern zu erhöhen. Gleiches gilt, wenn das maximal zulässige Budgetdefizit überschritten wird. Diese neuen Regeln gelten erstmals für das Budget 2026.

Kantonale Steuergesetzrevision

Zu 6.:

Welche Szenarien sieht der Stadtrat bei den Auswirkungen der neuen kantonalen Steuergesetzrevision?

Die mutmasslichen Ertragsausfälle pro Gemeinde sind in der Botschaft zur Steuergesetzrevision aufgeführt. Der Kantonsrat hat die Botschaft am 29. Januar und am 18. März 2024 beraten und mit wenigen Änderungen beschlossen. In der Finanzplanung der Stadt Luzern werden die Ertragsausfälle gemäss Botschaft berücksichtigt. Zusätzlich werden mögliche Ertragsausfälle für vom Kanton nicht quantifizierte Massnahmen (Patentbox) mit 4,3 Mio. Franken berücksichtigt. Ebenfalls werden Mehrerträge aus der Ergänzungssteuer (OECD-Mindeststeuer) einbezogen.

Massnahme / Änderung	Stadt Luzern		
	Mehr- und Mindereinnahmen in Fr. 1'000		
	Ab 2025	Ab 2028 zusätzlich	
Einkommenssteuertarif / persönlicher Abzug	-4'149 ¹		Kto. 4000.00
Kinderabzug und Eigenbetreuungsabzug	-1'817 ¹		Kto. 4000.00
Abzug Kosten Drittbetreuung Kinder	-284 ¹		Kto. 4000.00
Kapitalleistungen aus Vorsorge	-1'295	-1'068	Kto. 4009.20
Kapitalsteuern	-7'049	-6'767	Kto. 4011.00
Patentbox (grobe eigene Schätzung)	-4'300		Kto. 4010.00
Ertragsausfälle total	-18'894	-26'729	
Mutmasslicher Mehrertrag aus der OECD-Mindeststeuer (von 26,6 Mio. Franken)	5'860	5'560	Kto. 4601.01

Sollte die Steuergesetzrevision 2025 in der Volksabstimmung vom 22. September 2024 abgelehnt werden, würde sich die Finanzplanung der Stadt Luzern entsprechend verbessern.

Finanzausgleich

Zu 7.:

Welche Szenarien sieht der Stadtrat aufgrund des neuen Finanzausgleichs im Zusammenhang von Zentrumslasten und Zentrumsnutzen?

Die vom Kanton angestrebte Teilrevision des kantonalen Finanzausgleichs führt zu finanziellen Mehrbelastungen bei der Stadt Luzern. Die Auswirkungen werden in der Finanzplanung 2025–2028 gemäss der Vernehmlassungsbotschaft berücksichtigt.

Finanzausgleich, in Mio. Fr.	2024	2025	2026	2027	2028 ²
	Vor Teilrevision		Nach Teilrevision		
Ressourcenausgleich	-17,78	-19,22	-26,35	-33,82	-41,30
Lastenausgleich	14,88	15,45	17,80	19,72	21,64
Härteausgleich zu AFR18 (bis 2025)	0,79	0,79	–	–	–
Nettobelastung Stadt Luzern	-2,11	-2,98	-8,55	-14,10	-19,66

Die Teilrevision soll am 1. Juni 2025 in Kraft treten und erstmals für den Finanzausgleich 2026 gelten. Die finanziellen Auswirkungen sind für die Stadt Luzern erheblich. Da die erwarteten Mehrerträge zu einem sehr grossen Teil in der Stadt Luzern anfallen, wird sich das Ressourcenpotenzial der Stadt Luzern und der entsprechende Anteil der Stadt Luzern am horizontalen Ressourcenausgleich weiter erhöhen. Eine wesentlich grössere Auswirkung hat jedoch die Vereinheitlichung der Abschöpfung im Ressourcenausgleich. Bis anhin profitierten die Städte Luzern und Sursee im Ressourcenausgleich vom reduzierten Satz für Zentrumsgemeinden. Diese Bevorzugung der Zentrumsgemeinden soll aufgehoben werden. Die Anpassung geht einher mit einer Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs um 6 Mio. Franken. Obwohl diese Erhöhung aktuell zu einem grossen Teil der Stadt Luzern zugutekommt (rund 75 Prozent), vermag sie die Mehrbelastungen der einheitlichen Abschöpfung im Ressourcenausgleich nur teilweise auszugleichen. Die Stadt Luzern forderte daher in der Vernehmlassung eine stärkere Erhöhung des Infrastrukturlastenausgleichs.

¹ Die Auswirkungen der Massnahmen Einkommenssteuertarif / persönlicher Abzug, Kinderabzug und Eigenbetreuungsabzug, Abzug Kosten Drittbetreuung Kinder werden vermutlich nur teilweise bereits im Jahr 2025 wirksam, da die vollen Auswirkungen erst bei der Veranlagung ermittelt werden können.

² Angaben für die Jahre 2025 und 2028 gemäss Vernehmlassungsbotschaft zur Teilrevision Finanzausgleichsgesetz; Angaben zu den Jahren 2026 und 2027 beruhen auf eigenen Berechnungen.

Würde die Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes vom Kantonsrat abgelehnt, müsste die Stadt Luzern in den kommenden Jahren wegen der überdurchschnittlichen Zunahme bei den Steuererträgen (Ressourcen) trotzdem mit einer höheren Belastung aus dem Finanzausgleich rechnen. Im Jahr 2028 wäre in diesem Fall mit einer Nettobelastung von rund 9 Mio. Franken zu rechnen. Dies wären jedoch rund 10 bis 11 Mio. Franken weniger als mit einer Umsetzung der Teilrevision.

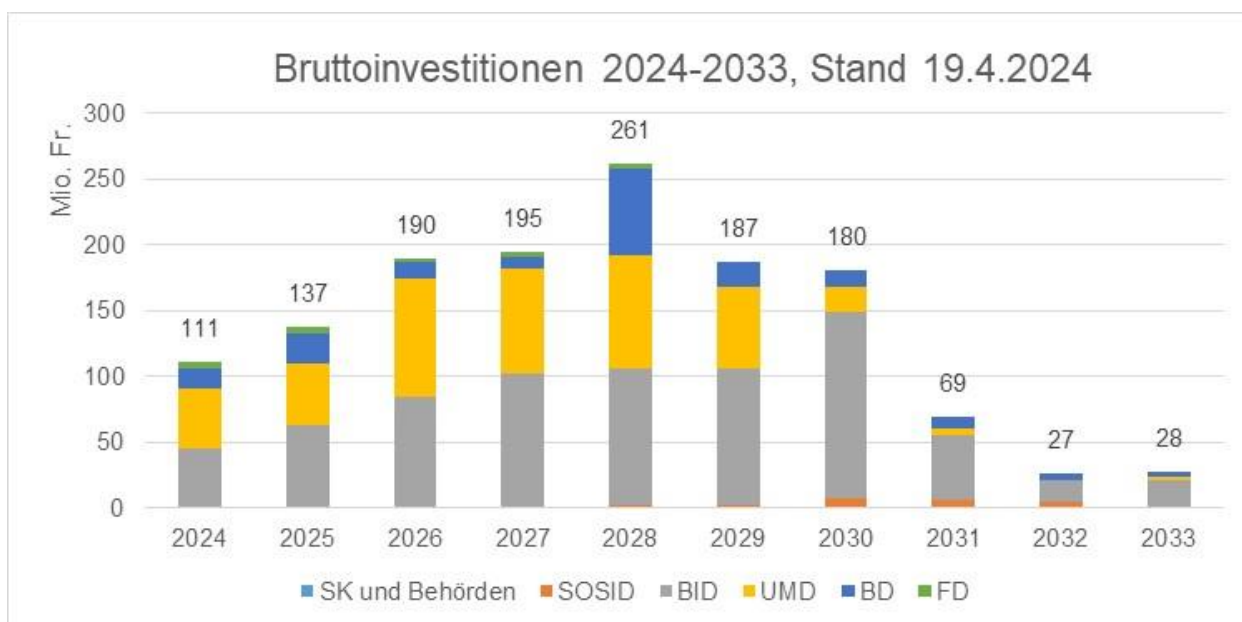
Die Botschaft zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wird dem Kantonsrat voraussichtlich im 2. Halbjahr 2024 unterbreitet.

Investitionen und Mehrausgaben

Zu 8.:

Welche Szenarien sieht der Stadtrat bei der Investitionsplanung und den damit verbundenen Abschreibungen und Finanzierungskosten in den nächsten rund zehn Jahren?

Gemäss Legislaturprogramm wurden in den vergangenen Jahren die Investitionsbemühungen verstärkt. Das Volumen für neue Investitionsprojekte ist massiv angestiegen. Die aktuelle Investitionsplanung sieht sich mit einer hohen Anzahl von Projekten und hohen Investitionssummen konfrontiert.



Die in der Investitionsplanung eingestellten Bruttoinvestitionen der Jahre 2024–2033 belaufen sich im Total auf rund **1,38 Mia. Franken** (Planung 2025–2028, Stand 19. April 2024), wobei die Jahre 2031 bis 2033 noch nicht vollständig geplant sind. Davon sind rund 117 Mio. Franken spezialfinanziert (Feuerwehr, Kehricht, Abwasser).

Als Vergleich dazu betrug das geplante Investitionsvolumen für die Jahre 2019–2028 brutto rund **710 Mio. Franken**. Das geplante Investitionsvolumen hat sich innert fünf Jahren nahezu verdoppelt. Sollten die Spezialfinanzierungen reduziert werden (Motion 321 «Reduktion der Feuerwehrabgaben auf das zulässige kantonale Minimum»), erhöht sich die Belastung der Investitionsrechnung weiter.

Dieses Investitionsvolumen hat in den kommenden Jahren erheblich höhere Abschreibungen und eine starke Abnahme des Nettovermögens zur Folge. Die Unterhalts- und Zinskosten werden ansteigen. Je nach Höhe der tatsächlich getätigten Investitionen und der Rechnungsergebnisse in den nächsten Jahren wird die Untergrenze des Nettovermögens von 100 Mio. Franken in wenigen Jahren unterschritten. Das wiederum bedeutet, dass spätestens zu diesem Zeitpunkt Korrekturmassnahmen gemäss den finanzrechtlichen Bestimmungen erforderlich sind.

Der Stadtrat wird die konkreten Auswirkungen und den Handlungsbedarf in einer separaten Langfristplanung aufzeigen.

Zu 9.:

Welche Herausforderungen und welchen mittelfristig erhöhten Finanzbedarf insbesondere im Sozial- und Bildungsbereich sieht der Stadtrat in den nächsten fünf bis zehn Jahren aufgrund von übergeordneten Rahmenbedingungen und aufgrund von eigenen Investitionen in den Zusammenhalt der Gesellschaft?

Im Sozial- und Bildungsbereich werden die Betreuungsangebote im vorschulischen (Betreuungsgutscheine) und im schulischen Bereich ausgebaut (höhere Personal- und Sachkosten inklusive höherer Infrastrukturkosten). Hinzu kommen Mehrkosten bei der Volksschule aufgrund von steigenden Schülerzahlen, steigenden Sonderschulkosten und Kosten aufgrund von kantonalen Massnahmen zur Attraktivierung des Lehrberufs. Im Sozialbereich steigen die Ausgaben insbesondere bei den Ergänzungsleistungen und in der Pflegefinanzierung. Diese Entwicklungen sind weitgehend in der Finanzplanung 2025–2028 abgebildet.

Die Entwicklungen verändern sich laufend, und kostentreibende neue Herausforderungen können nicht ausgeschlossen werden, wie z. B. Subjektfinanzierung betreutes Wohnen, Entlastung pflegender Angehöriger, Unterstützung von Betreuung und Hauswirtschaft, soziale und berufliche Integrationsmassnahmen von Flüchtlingen usw. Entwicklungen, deren finanzielle Auswirkungen sich noch nicht quantitativ abschätzen lassen, sind in der Planung nicht abgebildet, sondern kommentiert und als Risikopositionen erfasst.

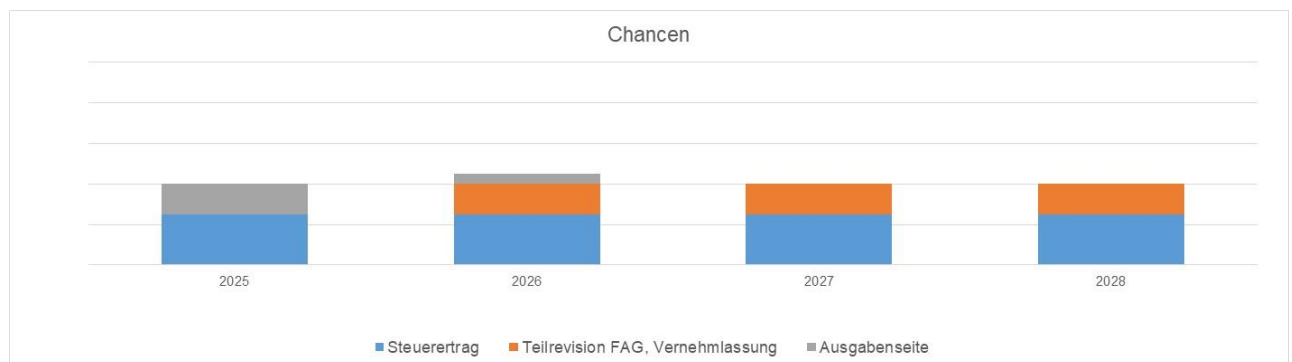
Im Vergleich zur Rechnung 2023 erhöhen sich die Nettoausgaben der Direktionen innerhalb von zwei Jahren (bis 2025) um knapp 60 Mio. Franken oder 14 Prozent. Dieses Kostenwachstum liegt weit über der Vorgabe des Wachstums des nominalen Bruttoinlandprodukts BIP für die Jahre 2024 und 2025: Dieses beträgt gemäss aktueller Konjunkturprognose von Fahrländer Partner (April 2024) für beide Jahre zusammengezählt 5,2 Prozent.

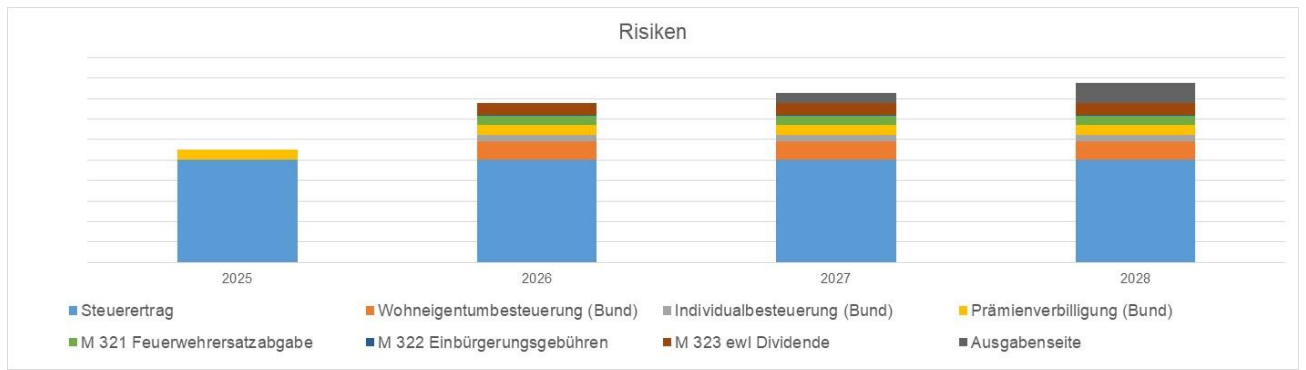
Beurteilung

Zu 10:

Kann der Stadtrat die verschiedenen Szenarien mit Eintretenswahrscheinlichkeiten beurteilen? Wenn ja, welche?

Die Finanzplanung wird so realistisch wie möglich erstellt. Das heisst, Ereignisse mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von >50 Prozent werden in die Planung integriert. Ereignisse mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von <50 Prozent bzw. Ereignisse, deren Umfang und Zeitpunkt der Realisierung noch sehr ungewiss sind, sind in der Planung hingegen nicht berücksichtigt. Die Einschätzung zu den finanziellen Chancen und Risiken solcher Ereignisse sind in den folgenden Grafiken schematisch dargestellt:





Auf eine gewichtete Einschätzung von Eintretenswahrscheinlichkeiten und finanziellen Auswirkungen aller Einzelfälle hat der Stadtrat bewusst verzichtet, weil verlässliche Aussagen dazu nicht möglich sind und die Aussagekraft nicht gegeben ist.

Hingegen hat der Stadtrat eine Gesamtbeurteilung vorgenommen. Er geht insgesamt von einer positiven Entwicklung des städtischen Finanzhaushalts aus, weshalb er das Budget 2025 mit einer weiteren Steuerensenkung um eine Zwanzigsteinheit entwerfen wird. Damit soll gewährleistet werden, dass die Mehrerträge bei den Steuern ausgewogen für Leistungen, Investitionen und Steuerensenkungen eingesetzt werden und die ganze Bevölkerung inklusive der Wirtschaft von den finanziell positiven Rechnungsabschlüssen profitieren kann.