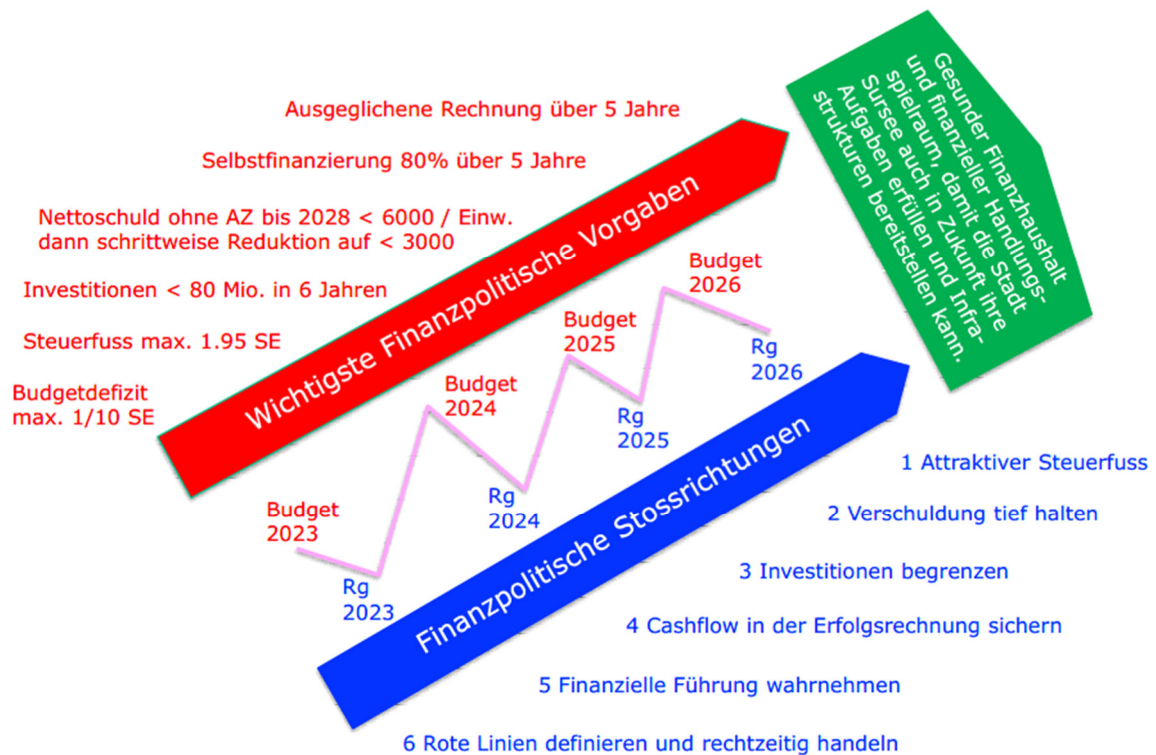


# Finanzstrategie des Stadtrats für die Stadt Sursee

verabschiedet durch den Stadtrat am 8. März 2023



## 1. Ausgangslage

Die Stadt Sursee ist in der Finanzpolitik gefordert. Zwar haben die Einführung von HRM2 und die damit verbundenen einmaligen Aufwertungen das Bilanzbild verbessert. Hingegen musste die Stadt Sursee in den vergangenen Jahren einige finanziell belastende Veränderungen im Kanton Luzern mittragen. Beispiele sind die Steuerreform 08 oder die Aufgaben- und Finanzreform 18 (AFR18) mit den dazugehörigen Steuersenkungen und Neuberechnungen des Finanzausgleichs. Wegen diesen Entwicklungen mussten in den letzten Jahren Defizite budgetiert werden, trotzdem konnten dank Sondereffekten bei den Einnahmen grössere Rechnungsdefizite und ein Anstieg der Verschuldung vermieden werden.

Die Bautätigkeit in Sursee führt zwar zu einem Bevölkerungswachstum beziehungsweise zum Zuzug von Unternehmen und lässt ein Potenzial für zusätzliche Steuereinnahmen erwarten. Auf der anderen Seite muss die Infrastruktur (Immobilien und Mobilien) angepasst beziehungsweise neu erstellt werden. Dabei handelt es sich teils um Generationenprojekte, die heute hohe Investitionen erfordern und wichtig für die künftige Entwicklung der Stadt sein werden (z.B. AltersZentrum, Verkehrsinfrastruktur im Bahnhofgebiet, Bereitstellung von Schulraum). Auch auf kantonaler Ebene zeichnen sich weitere Herausforderungen ab wie z.B. die angekündigte Steuerreform oder die Ersatzbeiträge im Asylwesen.

Mit Blick in die Zukunft muss aus heutiger Sicht in der Erfolgsrechnung mit einem strukturellen Defizit (Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben) von 1/10 bis 2/10 Steuereinheiten gerechnet werden und die geplanten hohen Investitionen werden zu einem starken Anstieg der Nettoschuld der Stadt Sursee führen. Beide Effekte führen dazu, dass die Vorgaben des Kantons für den Finanzhaushalt der Gemeinden nicht eingehalten werden können. Und für die Stadt Sursee stellt sich die Frage, ob durch den Anstieg der Verschuldung künftigen Generationen nicht zu grosse Lasten aufgebürdet werden.

Wie in den Berichten zur Rechnung 2021 sowie zum Budget 2023 und Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2023-2026 dargelegt, müssen deshalb sowohl bei den Ausgaben (Begrenzung des Ausgabenwachstums in der Erfolgsrechnung und Priorisierung der Investitionen) als auch bei den Einnahmen (z.B. Korrektur der AFR18) grosse Anstrengungen gemacht werden, um den Finanzhaushalt längerfristig im Gleichgewicht zu halten und ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum für die Zukunft zu bewahren. Falls dies nicht gelingt, wird eine Erhöhung des Steuerfusses notwendig werden.

## 2. Bezug zur Gemeindestrategie und zum Legislaturprogramm

In der Gemeindestrategie 2030 der Stadt Sursee strebt der Stadtrat eine stetige und verlässliche Finanzpolitik sowie einen attraktiven Steuerfuss an. Eine Erhöhung der Finanzkraft würde einen finanziellen Spielraum ermöglichen.

Im Legislaturprogramm wird erwähnt, dass die Finanzstrategie auf Basis der finanziellen Einflüsse jährlich überprüft und gegebenenfalls justiert wird. Die Leistungen und Investitionen seien so zu gestalten, dass eine verträgliche finanzielle Entwicklung längerfristig gewährleistet werden kann. Weiter wird erwähnt, dass mehrjährige strukturelle Defizite bei den Steuererträgen auszugleichen sind.

Aufgrund der anstehenden Projekte und der damit verbundenen finanziellen Herausforderungen will der Stadtrat in einer längerfristig ausgerichteten Finanzstrategie die Leitplanken für eine gesunde finanzielle Entwicklung der Stadtfinanzen festlegen und Stossrichtungen aufzeigen, wie er den Finanzhaushalt der Stadt Sursee längerfristig im Gleichgewicht halten will.

### **3. Ziele der Finanzstrategie**

Zentrales Ziel der Finanzstrategie ist es, einen gesunden Finanzhaushalt und einen ausreichenden finanziellen Handlungsspielraum sicherzustellen, damit die Stadt Sursee auch in Zukunft ihre Aufgaben erfüllen und die notwendigen Infrastrukturen bereitstellen kann.

Die Finanzstrategie soll dem Stadtrat als Kompass und als Unterstützung für die Finanzplanung und für finanzielle Entscheide dienen. Sie soll es ermöglichen, die Gemeindestrategie und das Legislaturprogramm bestmöglich umzusetzen. Gleichzeitig soll sie aber auch Leitplanken setzen, damit sich die Stadt Sursee finanziell nicht übernimmt. Ebenso soll sie sicherstellen, dass bei einer Verschlechterung der Finanzsituation rechtzeitig gehandelt wird.

### **4. Finanzpolitische Vorgaben des Kantons**

Der Kanton gibt den Gemeinden im Finanzhaushaltsgesetz für die Gemeinden (FHGG) und der dazugehörigen Verordnung (FHGV) Grenzwerte für finanzielle Kennzahlen vor, die eingehalten werden müssen. Diese sind auch für die Stadt Sursee verbindlich und wenn die Grenzwerte überschritten werden, sind Massnahmen zur Sicherstellung eines gesunden Finanzhaushalts erforderlich. Die vom Kanton analysierten Finanzkennzahlen und die einzuhaltenden Grenzwerte werden jeweils in der Rechnung und im AFP ausgewiesen.

Aufgrund der aktuellen Finanzplanung wird für die Stadt Sursee vor allem die Einhaltung der Grenzwerte für die Verschuldung zunehmend ein Problem darstellen. Deshalb will der Stadtrat mit den nachfolgend aufgezeigten Stossrichtungen und finanzpolitischen Vorgaben sicherstellen, dass die Grenzwerte des Kantons zumindest längerfristig eingehalten werden können, auch wenn allenfalls kurzfristig gewisse Abweichungen in Kauf genommen werden müssen. Ein Spezialfall bildet diesbezüglich das Alterszentrum, welches weiterhin als Spezialfinanzierung geführt und in der Finanzstrategie als Sonderfall betrachtet wird.

## 5. Stossrichtungen der Finanzstrategie

Der Stadtrat hat die nachfolgenden sechs Stossrichtungen definiert, für welche konkrete finanzpolitische Vorgaben und teils auch konkrete Massnahmen definiert werden.

### Stadt Sursee – Finanzstrategie setzt Leitplanken

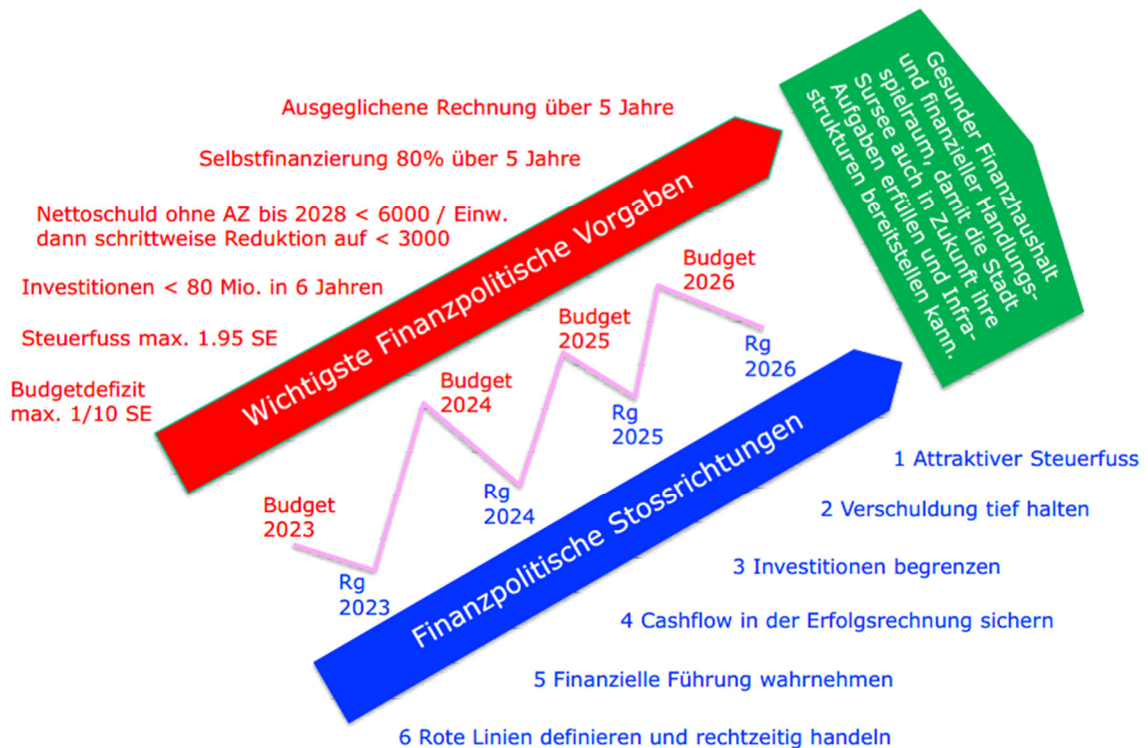


Abbildung 1 Finanzstrategie der Stadt Sursee im Überblick

#### 5.1. Attraktiven Steuerfuss beibehalten

Die Stadt Sursee will als wichtiges regionales Zentrum im Kanton Luzern auch in Zukunft steuerlich möglichst attraktiv bleiben. Dabei gibt es einen Zielkonflikt mit dem Erfordernis eines gesunden Finanzhaushalts. Denn die Attraktivität der Stadt Sursee als Wohnort und Unternehmensstandort hängt auch davon ab, ob nachhaltig stabile und gesunde Stadtfinanzen erwartet werden können.

Da im Zusammenhang mit den finanziellen Herausforderungen und den nachfolgend formulierten «roten Linien» als letzte Konsequenz zur Sicherung gesunder Stadtfinanzen auch Steuererhöhungen in Betracht gezogen werden müssen, formuliert der Stadtrat die folgenden finanzpolitische Vorgaben:

- Der Steuerfuss soll langfristig nicht höher als bei 1.95 Steuereinheiten sein.
- Wenn der Steuerfuss bei der Umsetzung der Finanzstrategie notfalls über diesen Schwellenwert erhöht werden muss, soll er innert drei Jahren wieder reduziert werden.

- Steuersenkungen unter 1.75 Steuereinheiten werden erst in Betracht gezogen, wenn die bereinigte Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner (ohne AltersZentrum) unter 1500 Franken liegt und gemäss AFP auch darunterbleiben wird.

## 5.2. Schulden tief halten

Nebst einer über mehrere Jahre ausgeglichenen Erfolgsrechnung ist eine tragbare Verschuldung das Hauptkriterium für einen gesunden Finanzhaushalt. Je höher die Schulden sind, desto mehr Lasten werden auf künftige Generationen verschoben. Und es ist sehr schwierig, einmal angehäuften Schulden wieder abzubauen. So müsste die Stadt Sursee beispielsweise fünf Jahre lang 1/10 Steuereinheiten zusätzliche Steuern erheben, um 1000 Franken Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner abbauen zu können.

Für die Stadt Sursee sind die Bruttoschuld und die Nettoschuld wichtig. Der Bruttoverschuldungsanteil darf gemäss Kanton nicht mehr als 200 Prozent des erwirtschafteten Ertrags betragen. Dieser Grenzwert soll zwingend eingehalten werden.

Die Nettoschuld ergibt sich, wenn von den Schulden das Finanzvermögen abgezogen wird. Sie entspricht in der Bilanz auch in etwa der Höhe der Unterdeckung des Verwaltungsvermögens mit Eigenkapital. Deshalb ist die Nettoschuld pro Einwohnerin und Einwohner eine wichtige Kennzahl für das Mass der Verschuldung (und der Eigenkapitaldeckung des Verwaltungsvermögens).

Eine besondere Situation ergibt sich für die Stadt Sursee bei den Spezialfinanzierungen, die für sich gesehen aktuell ein beachtliches Nettovermögen haben und damit die Verschuldung der Stadt mindern.

In den Spezialfinanzierungen ist das AltersZentrum enthalten, das auch in Zukunft nicht ausgegliedert werden soll und für die Beurteilung der Finanzsituation der Stadt einen Sonderfall darstellt. Deshalb soll in Zukunft eine bereinigte Nettoschuld berechnet werden, indem vom Total der Nettoschuld die errechnete Nettoschuld des AltersZentrums (Verwaltungsvermögen Spezialfinanzierung abzüglich Spezialfinanzierungsfonds) abgezogen wird. Dadurch werden die Auswirkungen der geplanten Investitionen ins AltersZentrum, welche langfristig innerhalb der Spezialfinanzierung selbsttragend finanzierbar sein sollten, eliminiert.

Für die Verschuldung formuliert der Stadtrat die folgenden finanzpolitischen Vorgaben:

- Bruttoverschuldungsanteil maximal 200 Prozent.
- Anstieg bereinigte Nettoschuld (ohne AltersZentrum) pro Einwohner und Einwohner kurzfristig bis 2028 auf maximal 6000 Franken, danach schrittweiser Abbau auf 3000 Franken.

### 5.3. Investitionen begrenzen

Im Idealfall investiert die Gemeinde über mehrere Jahre hinweg nur so viel Geld, wie sie aus dem Cashflow der Erfolgsrechnung finanzieren kann. Schafft sie das nicht, das heisst, ist der Selbstfinanzierungsgrad weniger als 100 Prozent, muss sie sich zusätzlich verschulden. Die Verschuldung der Gemeinde hängt somit wesentlich von der Höhe der getätigten Investitionen ab.

Für die Investitionen formuliert der Stadtrat die folgenden finanzpolitischen Vorgaben:

- Die Nettoinvestitionen (ohne AltersZentrum) der Stadt Sursee sollen in den nächsten sechs Jahren bis 2028 insgesamt maximal 80 Millionen Franken betragen oder im Jahresdurchschnitt rund 13.5 Millionen Franken.
- Die Investitionen für das AltersZentrum sollen innerhalb der Spezialfinanzierung langfristig selbsttragend finanziert werden.
- Die Investitionen sollen auf der Zeitachse gestaffelt werden, es sollen Synergien genutzt, gegenseitige Abhängigkeiten vermieden und Projekte etappiert werden. Ziel muss es sein, das Investitionsprogramm je nach Entwicklung der Finanzsituation anpassen zu können.

### 5.4. Cashflow in der Erfolgsrechnung sichern

Wenn es gelingt, im Durchschnitt von mehreren Jahren eine ausgeglichene Erfolgsrechnung zu erzielen, sind die Stadtfinanzen im Gleichgewicht. In den letzten Jahren sind die laufenden Ausgaben der Stadt Sursee jährlich angestiegen und es mussten hohe Defizite budgetiert werden. Obwohl dann die Rechnungen besser als budgetiert abgeschlossen haben, zeichnet sich in Zukunft ein strukturelles Defizit ab. Das heisst, der Ertrag in der Erfolgsrechnung wird voraussichtlich nicht ausreichen, um den Aufwand zu decken. Entsprechend wird der für die Eigenfinanzierung der Investitionen verbleibende Cashflow ungenügend sein und das wird zusammen mit den hohen geplanten Investitionen zu einem Anstieg der Verschuldung führen.

Für die Erfolgsrechnung formuliert der Stadtrat die folgenden finanzpolitischen Vorgaben: (Ausführungen zu den Spezialfinanzierungen, Fonds und Legaten in separatem Anhang)

- Zulässiges Defizit im Budget der Erfolgsrechnung auf maximal 1/10 Steuereinheiten (heute ca. zwei Millionen Franken) begrenzen.
- Jährlich mindestens zwei substantielle Entlastungsprojekte für den Finanzhaushalt starten und umsetzen (Überprüfung von Leistungen, Effizienzsteigerungen, Optimierung Kosten und Erträge).
- Ertragspotenzial von Liegenschaften des Finanzvermögens ausschöpfen.
- Spezialfinanzierungen im Eigenkapital als Eigenwirtschaftsbetriebe durch kostendeckende Gebühren und Abgaben finanzieren. Erträge oder Verluste der Betriebe werden durch den Spezialfinanzierungsfonds ausgeglichen und tangieren die Erfolgsrechnung nicht. Vorschüsse sind grundsätzlich nicht zugelassen.

- Fonds im Eigenkapital zweckgebunden zur Entlastung der Erfolgsrechnung einsetzen. Mittel primär für Projekte verwenden, die ungeachtet der vorhandenen Fondsmittel umgesetzt würden. Vorschüsse sind grundsätzlich nicht zugelassen.
- Legate und Stiftungen im Eigenkapital zweckgebunden einsetzen.
- Auf Kantonsebene darauf hinwirken, dass negative Auswirkungen der AFR18 kompensiert und die Gemeinden darüber hinaus zusätzlich entlastet werden.
- Kooperationspotenziale mit anderen Gemeinden nutzen und eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an den Zentrumsaufgaben anstreben.

### **5.5. Finanzielle Führung wahrnehmen**

Der Stadtrat hat die Verantwortung für die Stadtfinanzen und will diese auch weiterhin wahrnehmen. Zur Sicherung eines gesunden Finanzhaushalts braucht es klare Vorgaben, es müssen teils unangenehme Entscheide getroffen werden und der Stadtrat muss manchmal aus finanziellen Gründen Nein sagen.

Die folgenden Handlungsabsichten sollen bei der Umsetzung der Finanzstrategie weiterhin beachtet werden:

- Prognosegenauigkeit des AFP verbessern (Steuereinnahmen, Realisierbarkeit von Investitionen).
- Budgetprozess frühzeitig starten, restriktive Vorgaben für die Budgetierung machen und im Budgetierungsprozess verbindlich einhalten.
- Konsequenter mit Globalbudgets führen und die Verantwortlichen in die Pflicht nehmen (Aufträge, Zielvorgaben, unternehmerischer Gestaltungsspielraum).
- Spezialfinanzierungen und insbesondere das AltersZentrum nach betriebswirtschaftlich Grundsätzen effizient führen.
- Neue Projekte mit Bericht und Antrag kritisch auf Notwendigkeit, Umsetzbarkeit und Folgekosten überprüfen.
- Stellen plafonieren und neue Stellen durch den Stadtrat – mit Zurückhaltung – genehmigen.

### **5.6. Rote Linien definieren und rechtzeitig handeln**

Wenn sich abzeichnet, dass der Finanzhaushalt aus dem Gleichgewicht gerät, müssen rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden, um Gegensteuer zu geben (Verbesserungen in der Erfolgsrechnung, geringere Investitionen etc.). Wenn diese Massnahmen nicht ausreichen, muss der Stadtrat im nächsten Budget zwingend eine Steuererhöhung beantragen.



Der Stadtrat wird auf den nächstmöglichen Zeitpunkt eine Steuererhöhung auf mindestens 1.85 Einheiten beantragen, wenn eine der folgenden «roten Linien» überschritten ist:

- Ergebnis der letzten fünf Rechnungsjahre gesamthaft mehr als 2/10 Steuereinheiten im Minus.
- Bereinigte Nettoschuld (ohne AltersZentrum) in der Rechnung von mehr als 3000 Franken pro Einwohnerin und Einwohner.
- Bereinigter Selbstfinanzierungsgrad (ohne AltersZentrum) in den letzten fünf Rechnungen tiefer als 80 Prozent.

Wenn auf Grund von Überschreitungen der roten Linien eine Steuererhöhung beschlossen wurde, ist eine weitere Steuerfusserhöhung zu beantragen, wenn die bereinigte Nettoschuld beziehungsweise der bereinigte Selbstfinanzierungsgrad in den folgenden zwei Rechnungsjahren nicht wieder unter 3000 Franken beziehungsweise nicht höher als 80 Prozent liegen.

## **6. Reporting zur Finanzstrategie**

Im Zusammenhang mit der Rechnung und dem Budget / AFP zeigt der Stadtrat jeweils auf, inwiefern die vom Kanton vorgegebenen Grenzwerte und die in der Finanzstrategie formulierten finanzpolitische Vorgaben eingehalten werden.

Der Stadtrat wird im Rahmen des Rechnungsabschlusses eine Selbsteinschätzung geben, inwieweit er die in der Finanzstrategie formulierten Ziele und Stossrichtungen eingehalten hat (Ampelsystem grün, gelb, rot).

## **7. Anpassung der Finanzstrategie**

Die Finanzstrategie ist auf einen längerfristigen Horizont ausgerichtet. Sie wird periodisch überprüft und bei wesentlichen Änderungen im Umfeld der Stadt Sursee angepasst.

Sursee, 8. März 2023



Sabine Beck-Pflugshaupt  
Stadtpräsidentin



RA lic. iur. Bruno Peter  
Stadtschreiber