



Finanz- und Steuerstrategie 2016 - 2020



Ausgangslage

Die Gemeinde Neuenkirch hat sich eingehend mit der finanziellen Ausgangslage auseinandergesetzt und daraus eine Finanz- und Steuerstrategie erarbeitet. Diverse Unterlagen und Dokumente wurden zusammengestellt, Strategiepapiere anderer Gemeinden beurteilt und ein eigenes Grundlagenpapier zur Finanz- und Steuerstrategie geschaffen. Dies bot eine gute Basis, um effizient und zielgerichtet weiterarbeiten zu können.

Thematisch stehen die Handlungsoptionen im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Wachstum der Gemeinde, der Entwicklung der Investitionen, des Eigenkapitals, der Schulden, des Steuerfusses, der Ergebnisverwendung, der Abhängigkeit vom kantonalen Finanzausgleich und dem Umgang mit dem gemeindeeigenen Bauland im Vordergrund. Zusätzlich waren Fragen zur Anrechnung von Buchgewinnen an den Finanzausgleich zu klären.

Ziel

Für dieses Vorhaben wurden folgende Ziele definiert:

- Die Gemeinde Neuenkirch soll sich fundiert mit der finanziellen Ausgangslage und möglichen Handlungsoptionen für die Jahre 2016 – 2020 auseinandersetzen.
- Es sollen eine angemessene Anzahl (ca. 4 – 6) finanz- und steuerpolitische Leitsätze definiert werden, welche als Orientierungshilfe für zukünftige Entscheidungen dienen.

Als Ergebnis wurde dieses einfache aber zweckmässige Strategiepapier basierend auf der bereits bestehenden Diskussionsgrundlage geschaffen.

Vorgehen

In einem Kernteam wurde mit externer Unterstützung ein Entwurf einer Finanz- und Steuerstrategie für die Gemeinde Neuenkirch geschaffen, welche anschliessend im Gemeinderat diskutiert und verabschiedet werden konnte. Die Inhalte der Finanz- und Steuerstrategie sollen im kommenden Herbst der Rechnungskommission und anlässlich der Budgetgemeindeversammlung am 22. November 2016 der Bevölkerung präsentiert werden.

Finanzielle Ausgangslage

Die Beurteilung der finanziellen Ausgangslage basiert auf dem Finanzplan 2017 - 2021, den Voranschlägen 2016 und 2017 und der Jahresrechnung 2015.

In einer ersten Phase hat sich die Gemeinde Neuenkirch mit den eigenen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken auseinander gesetzt. Stärken bzw. Schwächen beziehen sich auf die Gemeinde selbst, ergeben sich also aus der Selbstbeobachtung. Stärken bzw. Schwächen sind selbst geschaffen. Es sind Eigenschaften der Gemeinde und beziehen sich auf das Heute. Die Chancen bzw. Risiken kommen von aussen und ergeben sich aus Veränderungen im politischen, technologischen, sozialen, ökonomischen oder ökologischen Umfeld. Diese Bedingungen sind für Neuenkirch vorgegeben, die hier wirkenden Kräfte sind weitgehend nicht selbst beeinflussbar. Chancen und Risiken beziehen sich auf die Zukunft.

Stärken

- Die Finanzen der Gemeinde Neuenkirch sind gesund. In den vergangenen zehn Jahren konnten in der laufenden Rechnung immer Ertragsüberschüsse erreicht werden (total 9.4 Mio. Franken). Mit diesen positiven Ergebnissen konnten die Schulden trotz neuer Investitionen gesenkt werden. Die Nettoverschuldung pro Einwohner konnte in den vergangenen Jahren kontinuierlich von Fr. 3'318.-- (2010) auf Fr. 2'585.-- (2015) gesenkt werden. Es besteht eine gesunde Verschuldungssituation, obwohl die Gemeinde verschiedene Betriebe in eigener Rechnung führt (Wohn- und Pflegezentrum Lippenrüti, Abwasserbeseitigung, Fernwärmeheizung, etc.).
- Die Gemeinde Neuenkirch weist per 31. Dezember 2015 ein Eigenkapital von Fr. 4'943'098.66 aus. Mit dem erfreulichen Rechnungsabschluss 2015 konnte das Eigenkapital entsprechend erhöht werden.
- Die Steuerstruktur der Gemeinde Neuenkirch ist ausgewogen. Auf Grund des relativ hohen Grundeigentümeranteils (Hauseigentümer) resultieren gute und gleichmässige Steuererträge. Bei den Steuerzahlenden bestehen heute keine grossen Klumpenrisiken mehr.
- Bei den Kennzahlen 2015 kann Neuenkirch alle kantonal vorgeschriebenen Bandbreiten einhalten.
- Die Aufwendungen und Erträge der Gemeinde Neuenkirch sind übersichtlich und können gut budgetiert werden. Bei der Budgetierung wird seit Jahren auf eine grosse Budgetdisziplin Wert gelegt. Auch die strikte Ausgabendisziplin in allen Kostenstellen wirkt sich positiv auf die Jahresergebnisse aus.

- Die Infrastrukturanlagen der Gemeinde Neuenkirch (Schule, Friedhof, Strassen, Feuerwehr, Entsorgung, usw.) befinden sich in einem guten Zustand. Für die Schulanlagen, die Abwasserbeseitigungsanlagen und die Strassen liegt eine detaillierte langfristige Sanierungsplanung vor. Beim Wohn- und Pflegezentrum Lippenrüti und beim Mehrzweckgebäude Musikschule und Kultur Gärtnerweg / Pfarreiheim stehen gegen Ende der Legislatur (2020) entsprechende Investitionen für Ersatzbauten an. Eine Auslagerung von Dienststellen (z.B. Wohn- und Pflegezentrum Lippenrüti) ist nicht vorgesehen. Betreffend der zukünftigen Entwicklung des Wohn- und Pflegezentrums Lippenrüti wird auf das bestehende Grundlagenpapier verwiesen.
- Durch weitere attraktive Rahmenbedingungen (gute Wohnlage im Grünen, Stadtnähe, gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr, Naherholungsraum, aktives Kultur- und Vereinsleben, usw.) zeichnet sich Neuenkirch als begehrte Wohngemeinde aus. Auch die im ganzen Gemeindegebiet in den Wohn- und Schulquartieren eingeführten Tempo-30-Zonen tragen zur Sicherheit im Individualverkehr bei.
- Die gemeindeeigenen Liegenschaften (Lippenrüti, Krauerhus) sind von drei Ausnahmen abgesehen (Gebrauchsleihe) alle verpachtet.
- Wegen der steigenden Ressourcenkraft hat die Abhängigkeit der Gemeinde Neuenkirch von den Finanzausgleichszahlungen in den vergangenen Jahren abgenommen.

Schwächen

- Die Führung von drei Schulzentren in Neuenkirch, Hellbühl und Sempach Station verursachen verhältnismässig hohe Bildungskosten. Auch die Infrastrukturausgaben für die drei Ortsteile sind im Vergleich zu anderen Gemeinden eher überdurchschnittlich.
- Auf Grund des relativ grossen Strassennetzes (Güter- und Gemeindestrassen) und der zahlreichen Gewässer fallen immer wieder hohe Infrastrukturausgaben (Unterhalt und Erneuerung, Gewässerverbauungen) an.
- Die Gemeinde Neuenkirch hat heute noch eine relativ hohe Abhängigkeit von Finanzausgleichszahlungen. Diese resultiert vor allem auf Grund der hohen Schülerzahlen und der eher unterdurchschnittlichen, tiefen Steuerkraft. Dank den grossen Überbauungen und den damit verbundenen Neuzuzügerzuwachs konnte die Steuerkraft in den vergangenen Jahren jedoch stetig verbessert werden. Sie liegt aber immer noch unter dem kantonalen Mittel.
- Die Infrastrukturen (z.B. Schulhausbauten) sind gut ausgelastet. Ein weiteres wesentliches Wachstum könnte Infrastrukturkosten zur Folge haben.

Chancen

- Mit der Gesamtrevision der Ortsplanung konnte im Jahre 2012 weiteres Bauland eingezont werden. Damit wurden die Grundlagen für ein gesundes und qualitativ gutes Wachstum in der Gemeinde geschaffen. Die daraus entstandene Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen Jahren generiert erwartungsgemäss höhere Steuererträge.
- Die Gemeinde Neuenkirch verfügt im Gebiet Krauerhusweg / Krauerhusegg über eigene Baulandreserven und weiteres UeG-Land. Die eingezonten Flächen können bei Bedarf für gezielte Überbauungen eingesetzt werden.

Risiken

- Das Wachstum der ordentlichen Steuererträge in den nächsten fünf Jahren ist noch ungewiss und muss genau beobachtet werden.
- Die Schuldzinsen für das derzeit bestehende Fremdkapital bewegen sich auf einem tiefen Niveau. Bei ansteigenden Zinsen ist mit höheren Kosten zu rechnen. Ansteigende Zinsen bewirken auf der Einnahmeseite auch tiefere Steuererträge.
- Der kantonale Finanzausgleich hat Fehlanreize, von welchen Neuenkirch entscheidend betroffen ist (z.B. Zusammenhang Steuerkraftwachstum/Finanzausgleich, Anrechnung von Buchgewinnen).
- Die Finanzaussichten des Kantons Luzern sind zurzeit nicht gut. Das aktuelle Sparpaket zeigt auf, dass der Kanton in naher Zukunft weitere Aufgaben und Ausgaben auf die Gemeinden überwälzen will. Das genaue Ausmass ist schwierig zu beziffern.

Finanz- und Steuerstrategie

Der Gemeinderat legt für die Legislaturperiode 2016 - 2020 folgende Finanz- und Steuerstrategie fest:

1. Allgemeine Finanz- und Ausgabenpolitik

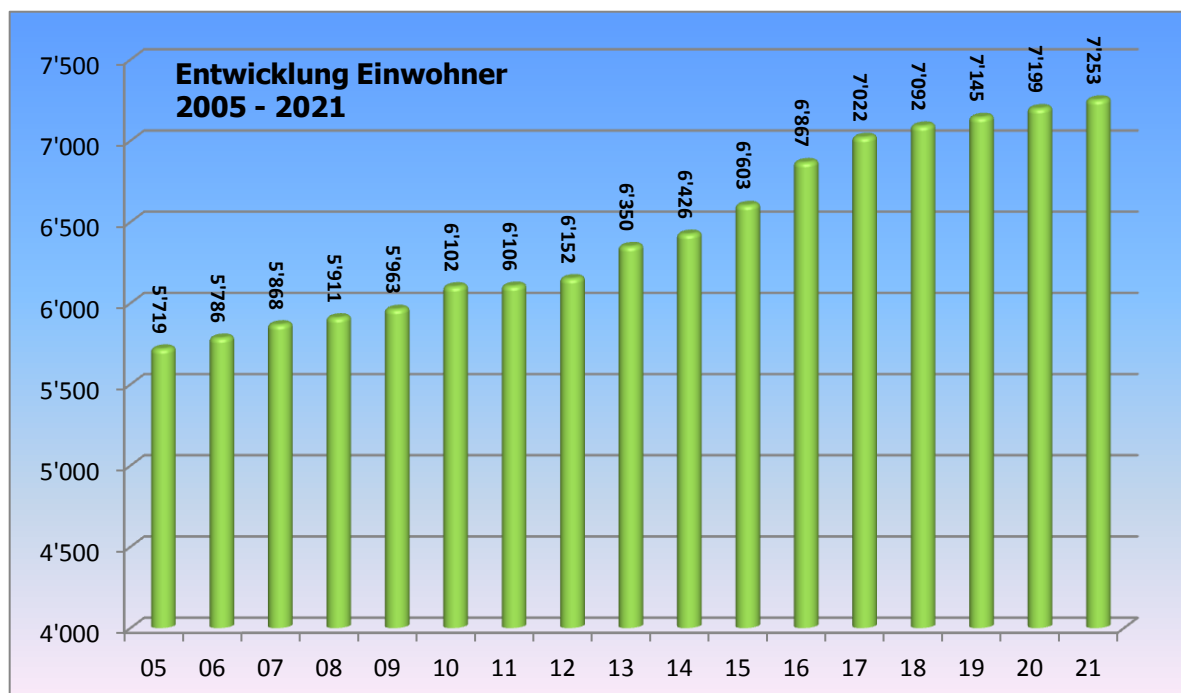
Der Gemeinderat hält an der bisherigen umsichtigen und auf Sicherheit ausgelegten Finanz- und Ausgabenpolitik fest. Ausgaben und Investitionen werden nur ausgelöst, sofern diese unbedingt notwendig sind. Der Finanzhaushalt ist so zu gestalten, dass die Gemeinde langfristig finanziell handlungsfähig bleibt und künftige Herausforderungen bewältigen kann. Der Finanzhaushalt muss strukturell ausgeglichen sein.

2. Wachstum

In den Ortsteilen Sempach Station und Neuenkirch war in den letzten Jahren ein grosses Wachstum zu verzeichnen. Auch in Hellbühl konnten verschiedene Überbauungen realisiert werden. Nach der überaus regen Bautätigkeit in den vergangenen zwei Jahren strebt die Gemeinde Neuenkirch ein wieder moderateres Wachstum an von zirka 0.75 % ab 2018 an. Per Dezember 2017 wird die Grenze von 7'000 Einwohnern erreicht.

Um den Fehlanreizen im Finanzausgleichssystem des Kantons Luzern zu entgehen, muss die Steuerkraft von Neuenkirch stärker ansteigen als jene der übrigen Gemeinden des Kantons Luzern. Ist dies der Fall, steigt der Ressourcenindex. Dieser ist massgebend für die Bemessung des Finanzausgleiches (Ressourcenausgleiches).

Die Gemeinde Neuenkirch setzt auf qualitatives Wachstum, um im kantonalen Vergleich ein überdurchschnittliches Steuerkraftwachstum zu erreichen.

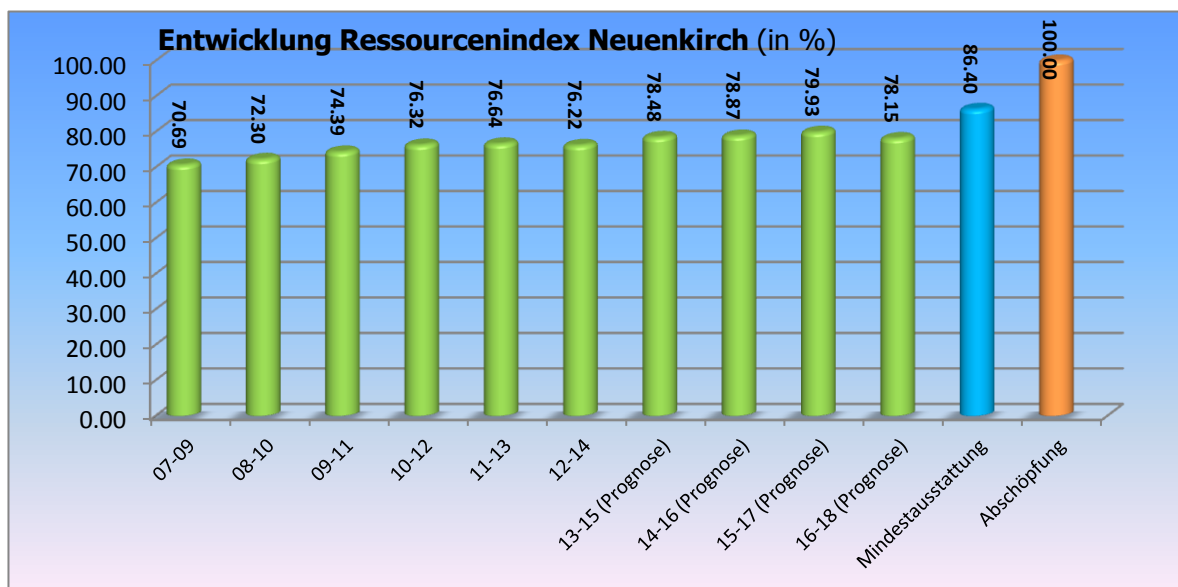
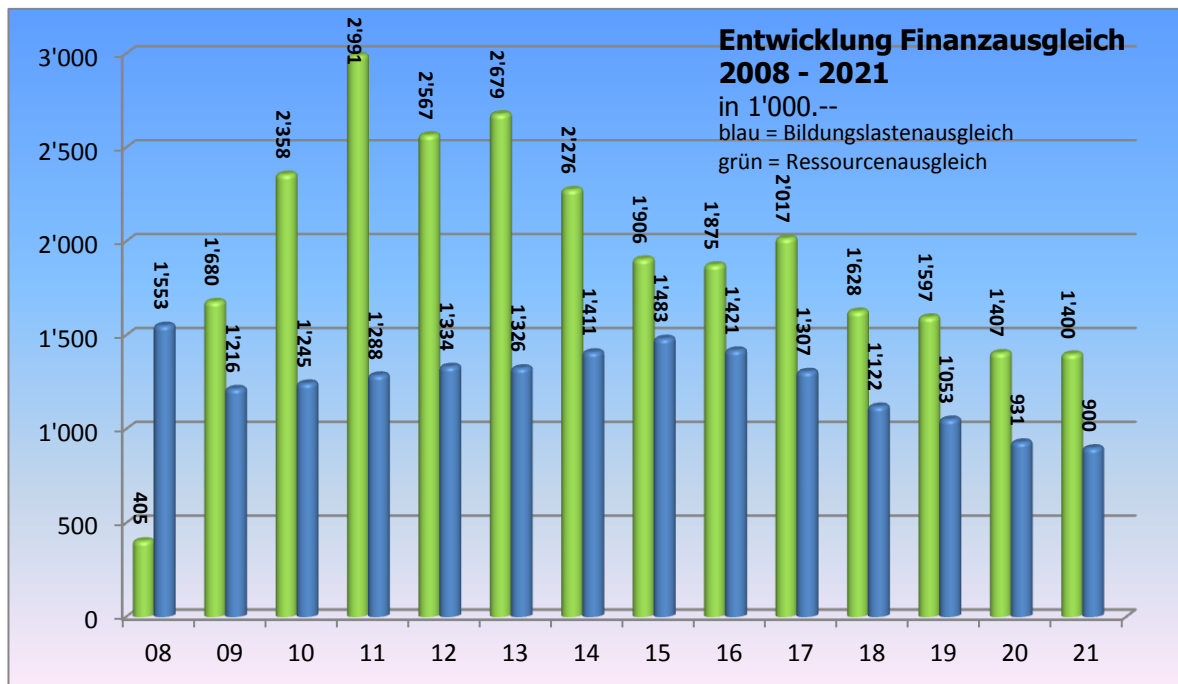


3. Kantonaler Finanzausgleich

Das Finanzausgleichssystem des Kantons Luzern beinhaltet Fehlanreize. Mehreinnahmen aus Steuern führen je nach Steuerkraft in überproportionalem Ausmass zu einer Reduktion des Finanzausgleichs (Ressourcenausgleich).

Wenn ein Ressourcenindex von 86.4 % und damit die kantonale Mindestausstattung erreicht werden kann, bleibt jeder zusätzliche Steuerfranken in der Kasse der Gemeinde. Bei dieser Höhe besteht gleichzeitig keine Berechtigung zum Bezug von Ressourcenausgleich mehr. Ab einem Ressourcenindex von 100 % werden die Luzerner Gemeinden zu Zahlern im Finanzausgleich. Aus diesem Grund ist es erstrebenswert, sich im Bereich zwischen 86.4 % und 100 % zu bewegen.

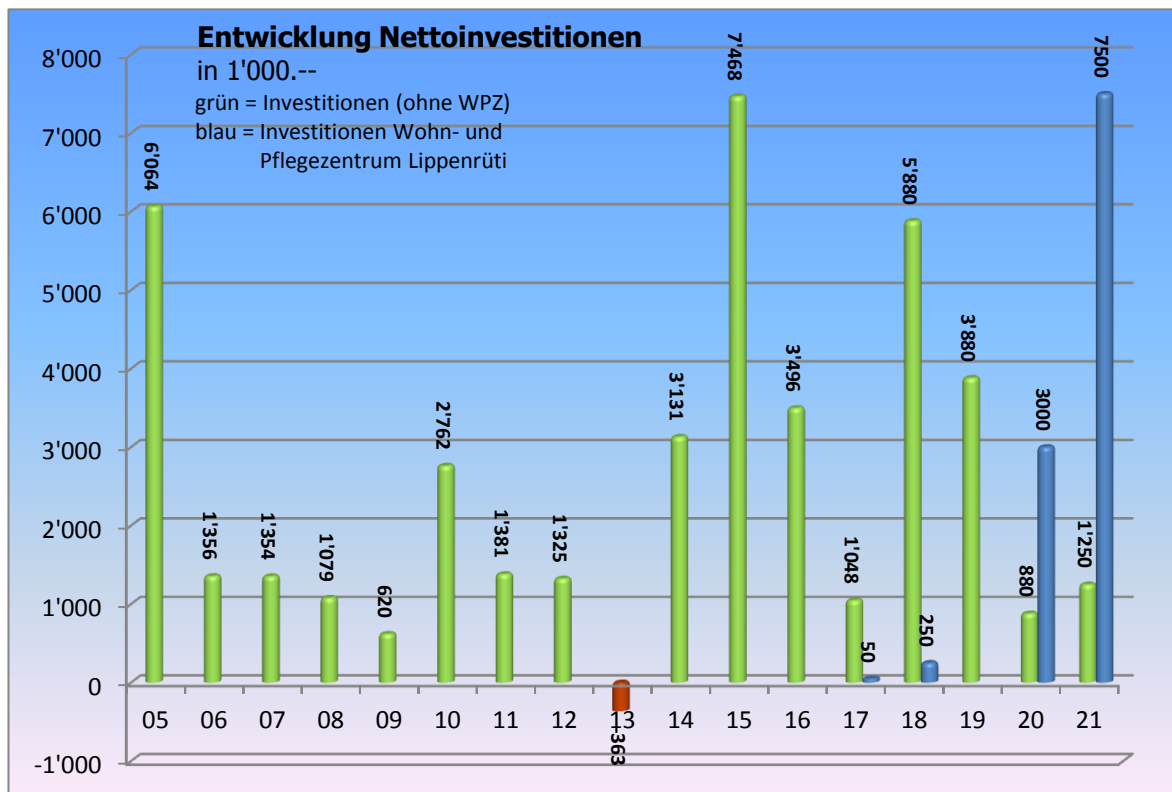
Langfristig strebt die Gemeinde Neuenkirch eine Unabhängigkeit vom Finanzausgleich (Ressourcenausgleich) an.



4. Investitionen

Das zwischen 2017 und 2021 vorgesehene Investitionsvolumen von rund Fr. 23.5 Mio. Franken soll in den nächsten Jahren sinnvoll über die Planungsjahre verteilt werden. Mit der jährlich rollenden Finanzplanung können die absolut notwendigen Investitionen sichergestellt werden. Von diesem Investitionsvolumen fallen Fr. 10.8 Mio. für den Neubau / Ersatzbau des Wohn- und Pflegezentrums an. Dieses ist spezialfinanziert, d.h. Zinsen und Abschreibungen dieser Investition müssen nicht mit Steuergeldern resp. übrigen Einnahmen finanziert werden, sondern durch die Beherbergungstarife (Eigenwirtschaftsbetrieb).

Das durchschnittliche jährliche Investitionsvolumen, welches nicht aus Mitteln der Eigenwirtschaftsbetriebe finanziert wird, beträgt rund Fr. 3 Mio.



5. Schulden

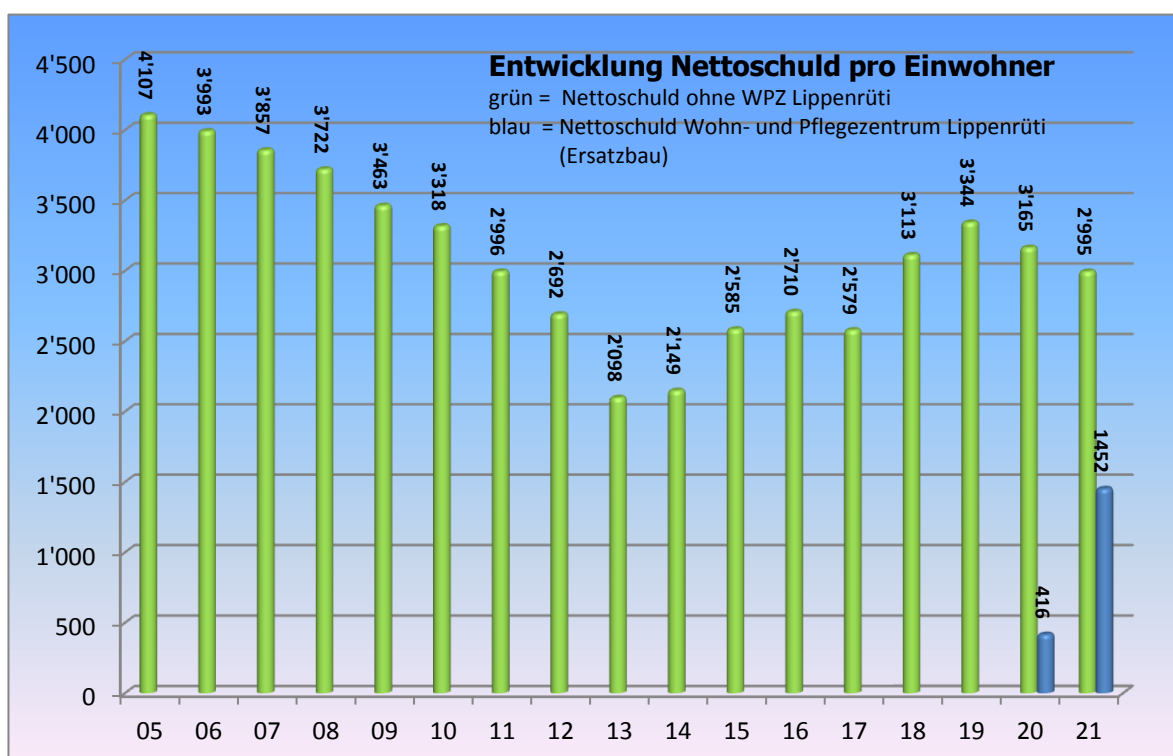
Der Selbstfinanzierungsgrad sollte nach Möglichkeit im Durchschnitt von fünf Jahren mindestens 80 % erreichen, wenn die Nettoschuld pro Einwohner mehr als das kantonale Mittel (Fr. 2'132.--) beträgt. Ein Selbstfinanzierungsgrad unter 100 % führt zu einer Neuverschuldung, ein Selbstfinanzierungsgrad über 100 % zu einem Abbau von Schulden. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass der Richtwert des Selbstfinanzierungsgrades von 80 % in Phasen grösserer Investitionstätigkeiten vorübergehend unterschritten werden kann.

Auf Grund der realisierten und noch anstehenden Investitionen (Neubauten Schulanlagen, Strassen, Wohn- und Pflegezentrum, usw.) wird sich die Nettoverschuldung in den nächsten Jahren gemäss aktuellem Finanzplan wieder gegen Fr. 4'000.-- oder leicht darüber erhöhen. Das kantonale Mittel der Nettoschuld pro Einwohner beträgt per 31. Dezember 2015 Fr. 2'132.--.

Ein Teil der ausgewiesenen Neuverschuldung (Fr. 10.8 Mio.) resultiert aus den Investitionen in das Wohn- und Pflegezentrum und wird über die entsprechenden Tarifeinnahmen finanziert.

Die Nettoschuld pro Einwohner liegt Ende Legislatur bei maximal Fr. 3'000.-- pro Einwohner. Dabei nicht berücksichtigt sind Investitionen bei selbstfinanzierten Betriebe (u.a. Wohn- und Pflegezentrum Lippenrütli).

Die per 31. Dezember 2015 bestehenden Festdarlehen (Fremdkapital) von total Fr. 18 Mio. sind nach Möglichkeit in den nächsten Jahren weiter zu reduzieren. Auslaufende Darlehen werden nur erneuert, sofern keine Rückzahlung möglich ist. Darlehen werden nur bei schweizerischen Bankinstituten (inklusive PostFinance) und Versicherungen aufgenommen. Für die Vergabe von neuen Darlehen ist in der Regel das attraktivste Angebot massgebend.

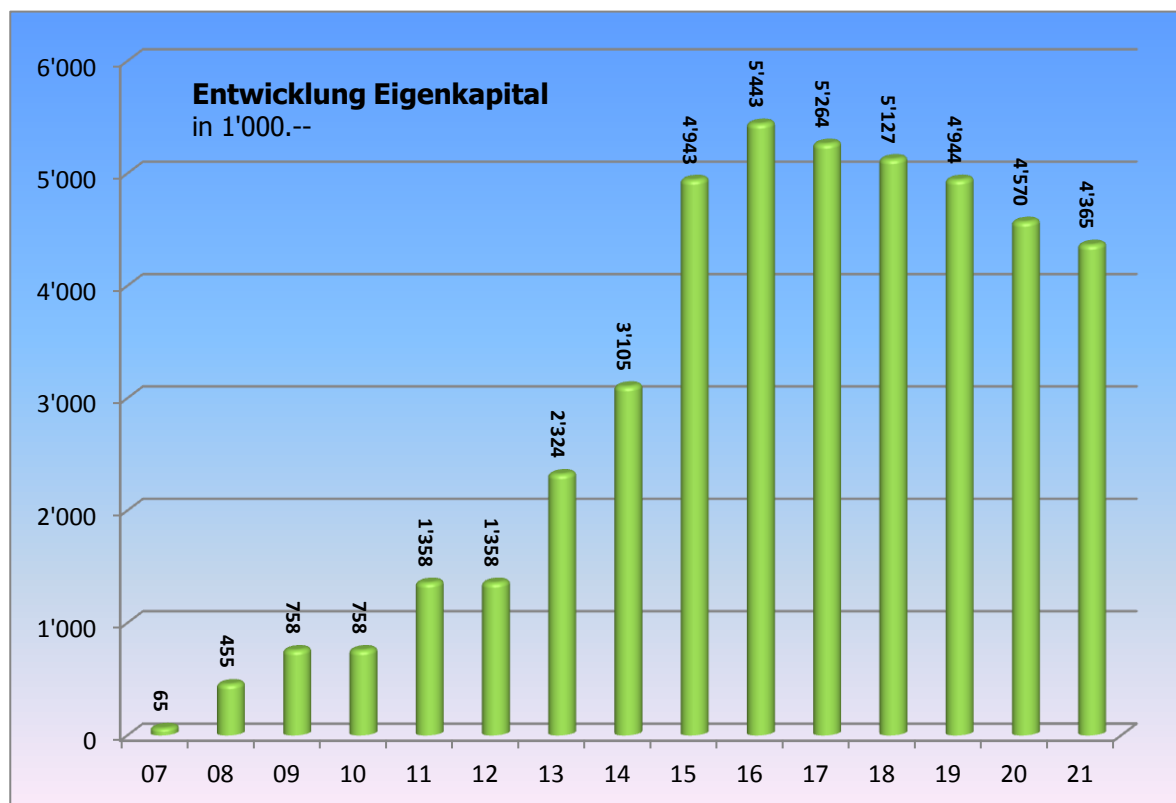


6. Eigenkapital

Mit dem Eigenkapital werden Schwankungen bei künftig schlechteren Rechnungsergebnissen ausgeglichen. In Folge der guten Rechnungsergebnisse in der Gemeinde werden in Zukunft weniger Beiträge aus dem Ressourcenausgleich erwartet. Auf Grund der unsicheren finanziellen Lage des Kantons Luzern steigt das Risiko, dass Aufgaben und Ausgaben auf die Gemeinden überwältzt werden (KP17). Diesem höheren Risiko ist mit einer ausreichenden Eigenkapitalbasis Rechnung zu tragen.

Per 1. Januar 2019 führen die Gemeinden des Kantons Luzern HRM2 ein. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt eine Neubewertung aller Aktiven und Passiven. Danach ist die Aussage zum Eigenkapital neu zu beurteilen.

Die Höhe des Eigenkapitals soll sich in der Höhe zwischen 15 % und 20 % des Gesamtumsatzes der Laufenden Rechnung bewegen. Das sind derzeit zirka sechs bis acht Mio. Franken. Überschüsse aus der Jahresrechnung werden dem Eigenkapital gutgeschrieben.



7. Steuerfuss

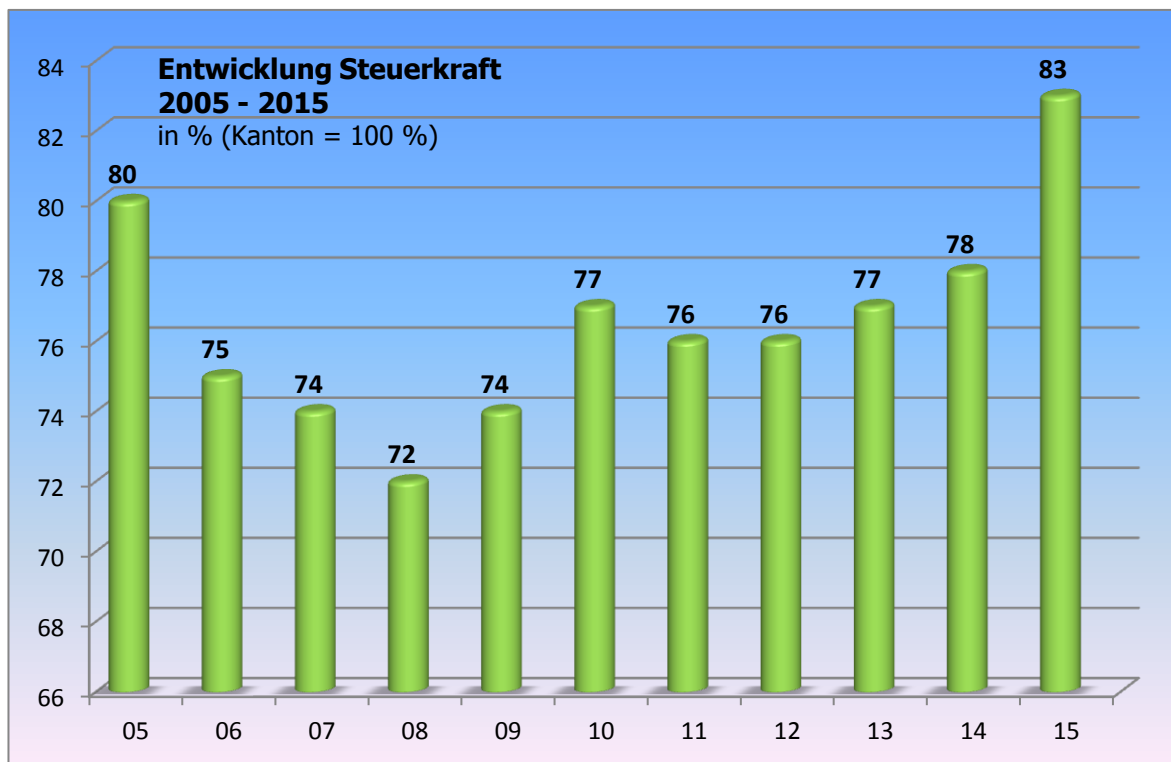
Aufgrund der Risikoanalyse ist die Bildung von Eigenkapital prioritär vor Steuerfussenkungen anzustreben. Erst wenn das oben definierte Eigenkapital erreicht ist, werden Steuerfussenkungen ins Auge gefasst. Der Steuerfuss soll trotzdem attraktiv angesetzt werden. Allfällige Steuersenkungen sollen nachhaltig sein. Sie sollen über einen längeren Zeithorizont Bestand haben. Die Steuerkraft der Gemeinde Neuenkirch soll kontinuierlich erhöht werden.

Ausserordentliche Erträge und Sondereffekte aus Sondersteuern (Grundstückgewinnsteuern, usw.), welche den Durchschnitt der letzten Jahre massiv übertreffen, dürfen nicht für Steuersenkungen eingesetzt werden. Sie werden dem Eigenkapital zugewiesen.

Der Steuerfuss wird im Finanzplan so angesetzt, dass im Fünfjahresvergleich eine praktisch ausgeglichene Rechnung präsentiert werden kann. Steuersenkungen werden beantragt, wenn entsprechende Steuererträge oder andere Einnahmen nachhaltig gesichert sind.

Der Steuerfuss von Neuenkirch soll sich rangmässig im Mittelfeld der Gemeinden des Kantons Luzern bewegen. Der kantonale Mittelwert der Steuereinheiten beträgt derzeit 1.90 (inkl. eingerechnete Rabatte).

Bis Ende der Legislatur 2016 – 2020 wird ein gleichbleibender Steuerfuss von 2.05 Einheiten angestrebt.



8. Spezialfinanzierungen

Sämtliche spezialfinanzierten Betriebe der Gemeinde Neuenkirch (Feuerwehr, Spitex, Wohn- und Pflegezentrum Lippenrüti, Abwasserbeseitigung, Kehrrechtbeseitigung, Fernwärmeheizung Hellbühl) funktionieren auf einem hohen Qualitätsstandard. Die Gebühren und Entgelte werden so angesetzt, dass sie mindestens ein ausgeglichenes betriebliches Ergebnis herbeiführen und selber finanziert werden können. Zuschussbeiträge durch die Einwohnergemeinde sollen vermieden werden. Bei den Spezialfinanzierungen Spitex und Fernwärmeheizung Hellbühl müssen betriebsnotwendige Zuschüsse toleriert werden. Dabei ist zu beachten, dass für die Aufgaben der Spitex gesetzlich vorgeschrieben ist, dass diese mit Zuschüssen der öffentlichen Hand finanziert werden müssen.

Alle Spezialfinanzierungen (mit Ausnahme von Spitex und Fernwärmeheizung Hellbühl) weisen ausgeglichene Ergebnisse aus.

9. Baulandverkäufe / Buchgewinne Finanzvermögen und Landreserven

Der Verkauf von gemeindeeigenem Bauland (Gebiet Krauerhus) wird dem Eigenkapital zugewiesen. Diese Erträge werden nicht für strukturelle Defizite der laufenden Rechnung oder für Steuersenkungen verwendet.

Das Bau- und Landwirtschaftsland (inkl. UeG-Land) im Gebiet Krauerhus ist in der Bilanz per 31. Dezember 2015 mit Fr. 1'631'697.25 aktiviert. Gemäss heutiger Gesetzgebung werden Veräusserungsgewinne auf Finanzvermögen (bzw. positive Nettovermögenserträge) zu 50 % dem Ressourcenausgleich angerechnet. Die künftigen Baulandverkäufe im Gebiet Krauerhusweg und Krauerhusegg werden so gestaffelt, dass diese nicht oder nur zum Teil an den Ressourcenausgleich angerechnet werden müssen. Allenfalls ist zu prüfen, ob das Bauland im Baurecht an bauwillige Interessenten abgegeben werden soll.

Die nicht eingezonten Landreserven in den Gebieten Krauerhus und Lippenrüti werden als Reserveland behalten oder werden später allenfalls für strategische Landabtäusche verwendet. Eine weitergehende Veränderung (Umzonungen) ist erst bei einer kommenden Gesamtzonenplanrevision möglich.

6206 Neuenkirch, 21. September 2016

Gemeinderat Neuenkirch

Hinweis

Die vorliegende Finanz- und Steuerstrategie 2016 - 2020 wurde den Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung vom 22. November 2016 vorgestellt.