



Regierungsrat

Luzern, 12. Dezember 2016

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 235

Nummer: A 235
Protokoll-Nr.: 1321
Eröffnet: 12.12.2016 / Finanzdepartement

Anfrage Meyer Jörg und Mit. über die konkreten Folgen eines budgetlosen Zustandes für die Luzerner Bevölkerung

Zu Frage 1: Ist es korrekt, dass aufgrund der gesetzlichen Möglichkeit zum fakultativen Referendum und des notwendigen Abwartens der Referendumsfrist automatisch ein budgetloser Zustand eintritt?

Ja, das ist korrekt. Mit dem Voranschlag werden die Leistungen und deren Finanzierung beschlossen (vgl. § 11 Abs. 1 FLG bzw. § 80b Abs. 1 KRG). Der Steuerfuss bestimmt dabei die Finanzierungskomponente des Voranschlags. Es gibt keinen Voranschlag ohne aufgrund eines bestimmten Steuerfusses geschätzte Steuereinnahmen. Daher bleibt ohne gültig festgesetzten Beschluss über die Staatssteuereinheiten der Voranschlag in der Schwebe und es ist solange von einem budgetlosen Zustand im Sinn von § 14 Abs. 2 FLG auszugehen. Dies gilt auch, bis die Referendumsfrist zu einer Steuerfusserhöhung gemäss § 2 StG ungenutzt abgelaufen ist. Für die Zukunft ist zu prüfen, ob die Beratung des Voranschlags im Kantonsrat früher angesetzt werden muss und kann.

Zu Frage 2: Welche Folgen würde die Luzerner Bevölkerung zu spüren bekommen (Sistierung Beratungs- oder andere Dienstleistungen, Therapien, Aufschub verschiedenster Zahlungen)?

Liegt am 1. Januar kein gültig festgesetzter Voranschlag vor, so ist gemäss § 14 Abs. 2 FLG der Regierungsrat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Unerlässliche Ausgaben sind insbesondere (§ 12 FLV):

- Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen,
- Ausgaben, für die aufgrund von § 16 Absatz 1 FLG eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte,
- weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

Massgebend für die unerlässlichen Ausgaben ist die "budgetmässige Gebundenheit" der Ausgaben. Diese ist rechtlich zu unterscheiden von der Gebundenheit einer Ausgabe im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum. Budgetmässig gebundene Ausgaben sind solche, die zwingend beschlossen werden müssen, zum Beispiel aufgrund zwingender gesetzlicher Regelungen oder unwiderruflicher Verpflichtung gegenüber Dritten. Es sind die Ausgaben, bei denen auch der Kantonsrat nicht völlig frei ist, über die Kürzung oder Streichung von Voranschlagskrediten zu befinden.

Ausgaben ohne Voranschlagskredit müssen die Ausnahme bleiben. In klar begründeten Fällen sind sie aber möglich, um wirtschaftliche Nachteile für den Kanton zu verhindern. Ebenso sind gesetzliche und vertragliche Pflichten einzuhalten (Legalitätsprinzip).

Beispiele Budgetloser Zustand:

Investitionen allgemein

Jede Ausgabe setzt nebst Rechtsgrundlage und Ausgabenbewilligung auch einen Voranschlagskredit voraus (§ 2 Abs. 1 FLG). Solange der Voranschlag vom Kantonsrat nicht verabschiedet ist, können nur noch Investitionen getätigt werden,

- für die gemäss § 16 Absatz 1 FLG vom Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte (z. B. weil die Ausgabe durch ein Gesetz vorgeschrieben ist) oder
- wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde (z. B. weil bereits vertragliche Verpflichtungen bestehen).

Die einzelnen Investitionsvorhaben sind individuell zu prüfen. Grundsätzlich sind keine neuen Projekte zu beginnen und keine neuen Aufträge zu vergeben. Das kann zu einem vorübergehenden Stopp bei laufenden Bau- oder Informatikprojekten führen. Unter Umständen ist aber die Sistierung eines Projekts, dessen Ausführung bereits begonnen hat, nicht wirtschaftlich (zusätzliche Ausgaben aufgrund der Vertragsbedingungen). Die Verzögerung bei der Ausführung von Investitionsvorhaben wird in der Regel zur Folge haben, dass die Investitionsbudgets im laufenden Jahr nicht ausgeschöpft werden können.

Staatsbeiträge / Transferaufwand allgemein

Staatsbeiträge werden unterschieden in Abgeltungen für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und Finanzhilfen für die freiwillige Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse (§ 3 Abs. 3 und 4 Staatsbeitragsgesetz). Finanzhilfen/Subventionen werden in der Regel unter dem Vorbehalt bewilligt, dass die entsprechenden Mittel mit dem Voranschlag zur Verfügung gestellt werden. Diese Zahlungen sind einzustellen, bis ein Budget verabschiedet ist. Im Bereich der Abgeltungen gilt das Legalitätsprinzip: wo Gesetz oder Leistungsvereinbarung den Kanton zur Zahlung verpflichten, sind diese maximal im bisherigen Rahmen zu leisten. Wenn der festgesetzte Voranschlag vorliegt, kann eine Zwischenabrechnung erfolgen (z. B. per 30. Juni). Gemäss § 33 des Staatsbeitragsgesetzes kann der Kantonsrat in Gesetzen oder Dekreten festgesetzte Beitragssätze für zwei Jahre mit Dekret bis 20 Prozent kürzen. Neue Verpflichtungen für Beratungen, Projektbegleitungen, Expertisen, Aufträge an externe Spezialistinnen und Spezialisten etc. sind aufzuschieben. Bestehende Aufträge im vertraglichen Rahmen, dringlich erforderliche kleinere Anpassungen sowie übliche kleinere Wartungsarbeiten bleiben möglich.

H0, Allgemeine Verwaltung

- Materialbestellungen: Möglich bleiben der für den Betrieb unerlässliche Sachaufwand wie alltägliches Büromaterial oder die Ersatzbeschaffungen von defekten Geräten. Hingegen sind alle Neubeschaffungen aufzuschieben.
- Aufschub IT-Investitionen gemäss Investitionen allgemein.
- Aufschub Hochbau-Investition gemäss Investitionen allgemein.
- Mieten: In diesem Bereich sind vorläufig grundsätzlich keine neuen Verträge abzuschliessen. Selbstverständlich sind auch keine Neu-Möblierungen möglich.

H1, Öffentliche Ordnung und Sicherheit

- Ersatzbeschaffung Fahrzeuge Luzerner Polizei: Ersatzinvestitionen Fahrzeuge können nicht getätigt werden. Verzögerungen bei den Lieferfristen sind die Folge.
- Strafanstalt Wauwilermoos: Verzögerung der Sanierung.
- Luzerner Polizei: Verzögerung der Erweiterung Sprengi.
- Luzerner Polizei: Verzögerung Personalaufstockung.
- Zivilschutzzentrum Sempach: Verzögerung Sanierung und Erweiterung.

H2, Bildung

- Verzögerung Sanierung Zentral- und Hochschulbibliothek.
- HPS Willisau: Verzögerung Kauf Schulgebäude.

H3, Kultur, Sport und Freizeit, Kirche

- Naturmuseum Luzern: Verzögerung Ausbau/Umbau.
- Entscheide für Kostenübernahme von archäologischen Grabungen und bei denkmalgeschützten Objekten.

H4, Gesundheit

- Keine Auszahlung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen.
- Verzögerte Auszahlung an SOBZ für Suchtberatung.

H5, Soziale Sicherheit

- Siehe dazu die Antwort auf Anfrage A 226 von Jörg Meyer und Mit. über die Auswirkungen eines budgetlosen Zustandes auf die Prämienverbilligung.
- Ergänzungsleistungen: Keine Auswirkungen. Es werden die vom Bundesrecht vorgegebenen beziehungsweise in der Verordnung bereits festgelegten Zahlen ausbezahlt.
- Keine Erhöhung des Tagespauschalen an SEG Institutionen (z. B. SSBL aufgrund des Projektes Balance).
- Keine Motivationszulagen im Asyl- und Flüchtlingswesen.
- Verzögerung bei den Machbarkeitsstudien zu neuen Asylzentren (Umsetzung der Asylstrategie).

H6, Verkehr

- Verzögerung Strassenbauprojekte.
- Verzögerung öV-Infrastrukturprojekte.
- Verzögerung von Unterhaltsarbeiten jeglicher Art, sofern diese für die Sicherheit nicht nötig sind.

H7, Umweltschutz und Raumordnung

- Energieförderungsprogramm: Es können keine neuen kantonalen Förderbeiträge bewilligt werden.
- Verzögerung Schutzbau-Projekte gegen Hochwasser und gegen Massenbewegungen (Lawinen und Murgänge).
- Verzögerungen von Unterhaltsarbeiten bei Schutzobjekten.
- Verzögerungen von Instandstellungsarbeiten von durch Naturereignisse verursachten Schäden.

H8, Volkswirtschaft

- Programmvereinbarungen: Gesetze und gültige Verträge sind einzuhalten, soweit sie nicht innert nützlicher Frist gekündigt werden können. Solche Abgeltungen sind maximal im bisherigen Rahmen zu leisten. Zahlungen für die freiwillige Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse sind bis zum Vorliegen des definitiven Budgets aufzuschieben.
- Verzögerte Auszahlung von NRP Beiträgen.

- Keine Zusagen für neue NRP Beiträge.
- Verzögerte und keine neuen Beiträge im Bereich der Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft.

H9, Finanzen und Steuern

- Mangels Festsetzung der Steuereinheiten können ab dem 1. Januar nur noch provisorische Steuerrechnungen, basierend auf angenommenen Steuereinheiten, gestellt werden. Das führt zu administrativen Mehrbelastungen.

Sämtliche Stellen der kantonalen Verwaltung und der Gerichte sind grundsätzlich gehalten, den budgetlosen Zustand gesetzeskonform zu handhaben. Dabei ist bei jeder Ausgabe individuell zu beurteilen, ob sie getätigt werden darf. Da es sich um einen Ausnahmezustand handelt, ist der Ermessensspielraum auch entsprechend sorgfältig und zurückhaltend auszuüben.

Zu Frage 3: Mit welchen Auftragsverlusten oder -verschiebungen müssten das Gewerbe oder Institutionen im Sozialbereich etc. rechnen (Projektbeiträge, Annullierungen)?

Der Kanton Luzern hat im Rechnungsjahr 2015 rund 210 Millionen Franken für Sach- und Betriebsaufwand und rund 1,8 Milliarden Franken für Transferaufwand an Private, Unternehmungen und Organisationen ausgegeben. Zudem wurden 2015 Bruttoinvestitionen von 160 Millionen Franken ausgelöst. Ein substanzieller Teil solcher Aufträge würde wegfallen, wenn der Kanton nur noch solche Ausgaben tätigen dürfte, die zur ordentlichen und wirtschaftlichen Staatstätigkeit unerlässlich sind.

Zu Frage 4: Welche Auswirkungen ergeben sich für die Gemeinden?

- Die Gemeinden werden im Einzelfall vom budgetlosen Zustand individuell betroffen sein. So könnten wichtige Infrastrukturprojekte wie Radwege, Knotensanierungen und Gewässerprojekte nicht ausgeführt werden.
- Auf den kantonalen Finanzausgleich hat der budgetlose Zustand jedoch keine Auswirkungen.
- Gemeindepersonal: Selbst wenn sich eine Gemeinde am kantonalen Personalrecht orientiert, bleibt sie selber Arbeitgeberin. Wurde der Voranschlag in einer Gemeinde festgesetzt, zum Beispiel anlässlich der Gemeindeversammlung, wurde auch die Lohnsumme inklusive allfälliger Erhöhungen beschlossen. Die Lohnanpassungen können dann wie gewohnt vorgenommen werden, unabhängig vom Kanton.

Zu Frage 5: Welche Konsequenzen hat das Personal der kantonalen Verwaltungen zu tragen (nicht Besetzen von Stellen, Ausfall Lohnanpassungen usw.)?

Mangels Budget kann die Lohnsumme nicht erhöht werden. Die geltenden Anstellungsbedingungen laufen bis auf weiteres unverändert weiter. Die bisherigen Stellen dürfen weiterhin bewirtschaftet werden; zum Beispiel kann die Stellenbeschreibung einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters mit ihrem/seinem Einverständnis angepasst werden.

Grundsätzlich gibt es einen Personalstopp, das heisst, es können keine neuen Stellen geschaffen werden. Dauernde oder befristete Stellenaufstockungen für neue Aufgaben, welche nicht gesetzlich vorgegeben oder dringlich sind, sind aufzuschieben.

Bestehende vakante Stellen dürfen wiederbesetzt werden. Dabei können auch die erforderlichen Personalbeschaffungsmassnahmen getätigt werden. Bei Stellenbesetzungen ist der bisherige Personalkostenetat einzuhalten. Die Wiederbesetzung einer vakanten Stelle soll

aufgrund der Qualifikation erfolgen. Unter Umständen würde dann die Ersatzanstellung zu höheren Lohnkosten führen. Auf der anderen Seite soll ein Mutationsgewinn nicht zu einer Erhöhung von Stellenprozenten verwendet werden. Bei einer internen Rekrutierung für eine vakante Stelle sind die Anstellungsbedingungen der neuen Funktion anzupassen.

Beispiele:

- Weiterbildung: Neue finanzielle Beteiligungen an Weiterbildungen sind nicht möglich. Hingegen sind bestehende Weiterbildungsverträge einzuhalten. Ebenfalls sind andere Massnahmen wie die Personal-, Team-, Organisations- oder Managemententwicklung aufzuschieben. Der Besuch von bereits organisierten Weiterbildungen der Verwaltungsbildung Zentralschweiz ist möglich.
- Case Management: Neue Case Management-Verpflichtungen sind aufzuschieben. Vorbehalten bleiben dringende Fälle zur Krisenbewältigung sowie notwendige Abklärungen zur Arbeitsfähigkeit.
- Betreuungsbeiträge: Die Bezahlung ist vorerst aufzuschieben. Wenn im definitiv beschlossenen Voranschlag die entsprechenden Mittel eingestellt sein werden, können die Betreuungsbeiträge rückwirkend ausgerichtet werden (analog Lohnerhöhungen).
- Fremdfinanzierte Stellen: Eine Ausgabe ist gemäss § 12 lit. b FLV unerlässlich, wenn dafür aufgrund von § 16 FLG eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte. Nach § 16 Abs. 1c ist dies für „durchlaufende Beiträge“ möglich. Wenn also für den gleichen Zweck von einem Dritten die volle Ausgabe entschädigt wird, so kann diese auch im budgetlosen Zustand getätigt werden. Ist die Kompensation unsicher (Haftungsrisiko beim Kanton), dann ist die Ausgabe nicht ohne weiteres möglich und muss individuell beurteilt werden.

Zu Frage 6: Löst ein budgetloser Zustand Einsparungen oder sogar Mehrkosten aus?

Tendenziell dürfte der budgetlose Zustand in der Investitionsrechnung wegen Projektverzögerungen zu Minderausgaben im Budgetjahr führen. Diese Projektverzögerungen sind in den Folgejahren im Rahmen der verfügbaren finanziellen Mittel wieder aufzuholen.

In der Erfolgsrechnung kann es je nach Einzelfall zu Einsparungen oder sogar zu Mehrkosten führen. Eine gesamthafte Aussage kann zum jetzigen Zeitpunkt in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht gemacht werden.