

2.3.1.2 Fehlende Festsetzung des Budgets per 31. Dezember (budgetloser Zustand)

2.3.1.2.1 Grundlagen

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 13 Verfahren

¹ Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament beschliessen das Budget mit dem Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres.

⁵ Ist am 1. Januar noch kein Budget festgesetzt, ist der Gemeinderat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltung unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden

§ 8 Fehlende Festsetzung des Budgets

Unerlässliche Ausgaben gemäss § 13 Absatz 5 des Gesetzes sind insbesondere

- a. Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen,
- b. Ausgaben, für die aufgrund von § 15 Absatz 1 des Gesetzes eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte,
- c. weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit der Gemeinde wirtschaftliche Nachteile erwachsen oder gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

2.3.1.2.2 Inhalt

Die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament haben das Budget jeweils bis zum 31. Dezember zu beschliessen. Sollte am 1. Januar kein Budget vorliegen, ist der Gemeinderat trotzdem ermächtigt, die ordentliche Gemeindetätigkeit weiterzuführen. Er darf dabei die für die ordentliche und wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben tätigen. Massgeblich ist diesbezüglich die "budgetmässige Gebundenheit" (rechtlich zu unterscheiden von der Gebundenheit einer Ausgabe im Zusammenhang mit dem Finanzreferendum, vgl. dazu Ziffer 2.3.2.5 im Kapitel 2.3.2 "Budgetkredit"). Ausgaben ohne Budget müssen die Ausnahme bleiben. Bestehende gesetzliche oder vertragliche Pflichten sind jedoch einzuhalten (Legalitätsprinzip), weshalb damit im Zusammenhang stehende Ausgaben getätigt werden können. Ausgaben, deren Höhe und zeitliche Verwirklichung nicht zwingend vorgeschrieben sind, sind grundsätzlich nicht zulässig. In klar begründeten Fällen sind sie aber möglich, um wirtschaftliche Nachteile für die Gemeinde zu verhindern. Konsequenzen hat der budgetlose Zustand vor allem für den Lohnaufwand (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen) und bezüglich Investitionen (ohne Budgetkredite dürfen keine neuen vertraglichen Verpflichtungen eingegangen werden).

Gemäss § 13 Absatz 5 FHGG ist nur der Gemeinderat ermächtigt, im budgetlosen Zustand Ausgaben zu tätigen. Grundsätzlich haben die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament die Steuerung des Finanzhaushaltes durch die Festsetzung des Voranschlags vorzunehmen. Ist dies vor dem 1. Januar nicht erfolgt, weist das Gesetz dem Gemeinderat die vorübergehende Steuerung des Finanzhaushaltes in den eng begrenzten Vorgaben gemäss § 13 Absatz 5 FHGG zu, bis ein gültig festgesetzter Voranschlag vorliegt. Wenn eine solche Situation eintritt, hat der Gemeinderat daher mit geeigneten Mitteln dafür besorgt zu sein, dass die rechtmässige Haushaltführung ohne Budget durch die Verwaltung erfolgt. Dies kann er z.B. mit dem Erlass von Weisungen oder mit einer besonderen Aufsicht beim Tätigen von Ausgaben sicherstellen. So könnte der Gemeinderat beispielsweise eine Liste nach

Aufgabenbereichen und Kostenarten erstellen, welche sämtliche Projekte und Ausgaben enthält, welche im budgetlosen Zustand nicht ausgeführt werden dürfen.

2.3.1.2.3 Beispiele

Investitionen

Jede Ausgabe setzt nebst Rechtsgrundlage und Ausgabenbewilligung auch einen Budgetkredit voraus (§ 33 Abs. 1 FHGG). Solange das Budget nicht verabschiedet ist, können nur noch Investitionen getätigt werden,

- für die gemäss § 15 Absatz 1 FHGG vom Gemeinderat eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte (z.B. weil die Ausgabe durch ein Gesetz vorgeschrieben ist) oder
- wenn ohne ihre Tätigkeit der Gemeinde wirtschaftliche Nachteile erwachsen oder gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde (z.B. weil bereits vertragliche Verpflichtungen bestehen wie bei Personalausgaben für die bestehende Anstellungen i.S.v. § 8a FHGV).

Die einzelnen Investitionsvorhaben sind individuell zu prüfen. Grundsätzlich sind keine neuen Projekte zu beginnen und keine neuen Aufträge abzuschliessen. 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 i.d.R. zur Folge haben, dass die Investitionsbudgets im laufenden Jahr nicht ausgeschöpft werden können.

Beispiele:

- Ersatzinvestitionen in Fahrzeuge können nicht getätigt werden; Verzögerungen bei den Lieferfristen sind die Folge. Davon ausgenommen sind nicht mehr einsatzfähige Fahrzeuge, welche für den Gemeindebetrieb unerlässlich sind (z.B. Feuerwehrfahrzeug oder Räumungsfahrzeug im Winterdienst).
- Materialbestellungen: Möglich bleiben der für den Betrieb unerlässliche Sachaufwand wie alltägliches Büromaterial oder die Ersatzbeschaffungen von defekten Geräten. Hingegen sind alle Neubeschaffungen aufzuschieben.

Personal

Mangels Budget kann die Lohnsumme nicht erhöht werden. Die geltenden Anstellungsbedingungen laufen bis auf Weiteres unverändert weiter (keine Lohnerhöhungen). Die bisherigen Stellen dürfen weiterhin bewirtschaftet werden; z.B. kann die Stellenbeschreibung einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters mit ihrem/seinem Einverständnis angepasst werden, soweit damit keine Mehrausgaben verbunden sind.

Es gibt einen Personalstopp, d.h. es können keine neuen dauernden oder befristeten Stellen geschaffen werden für neue Aufgaben, welche nicht gesetzlich vorgegeben oder dringlich sind, sind aufzuschieben. Dies gilt auch für Pensenerhöhungen.

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 kann so die Ersatzanstellung auch zu höheren Lohnkosten führen. Auf der anderen Seite darf 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.
- Bei Teambuildingmassnahmen und Ähnlichem (z.B. Neujahrsapéro für die Mitarbeitenden, Ausflüge etc.) handelt es sich nicht um unerlässliche Ausgaben. Die Verwaltungstätigkeit kann ohne diese Anlässe erbracht werden. Bereits abgeschlossene Verträge sind einzuhalten, wenn sie nicht ordentlich aufgelöst/gekündet werden können; hohe Stornierungsgebühren können u.U. die Durchführung des geplanten Anlasses begründen mit der Devise „Kosten optimieren wo immer möglich“.
- Case Management: Neue Case Management-Verpflichtungen sind aufzuschieben. Vorbehalten bleiben dringende Fälle zur Krisenbewältigung sowie notwendige Abklärungen zur Arbeitsfähigkeit.
- Fremdfinanzierte Stellen: Eine Ausgabe ist unerlässlich, wenn dafür aufgrund von § 15 FHGG eine Kreditüberschreitung bewilligt werden könnte. Nach § 15 Abs. 1c FHGG 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.

Mieten

Es können während des budgetlosen Zustands grundsätzlich keine neuen Mietverträge abgeschlossen werden. Ebenfalls sind auch keine Neu-Möblierungen möglich.

Druck- und Versandkosten

Für allgemeine Informationen, die nicht zeitkritisch sind, kann ohne Budget kein Druck oder Grossversand mit entsprechenden Portokosten erfolgen. Möglich ist die Information mit den vorhandenen Mitteln, z.B. über Internet/E-Mail oder - falls keine weiteren Druckkosten anfallen - als Beilage in einem ohnehin notwendigen Versand (z.B. Lohnabrechnung).

Beiträge an Dritte

Die einzelnen Beiträge sind grundsätzlich auch individuell zu prüfen. Es ist zu unterscheiden zwischen Abgeltungen für die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben und Finanzhilfen für die freiwillige Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse.

Gemäss § 30 FHGG sind mit den Organisationen ausserhalb der Verwaltung, denen die Erfüllung kantonaler Aufgaben übertragen werden, Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Leistungsvereinbarungen haben dabei die Abgeltung unter den Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Budgetkredits durch die Stimmberechtigten oder das Parlament zu stellen (vgl. § 30 Abs. 2c FHGG). *Abgeltungen* können nur ausbezahlt werden, soweit damit die Erfüllung von Aufgaben abgegolten werden, welche für die ordentliche oder wirtschaftliche Verwaltungstätigkeit unerlässlich sind, oder wenn die Gemeinde durch ein Gesetz direkt zur Leistung verpflichtet wird. Ebenfalls kann sich allenfalls eine (teilweise) Auszahlung aus dem Grundsatz von Treu und Glauben oder aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ergeben. Zahlungen können maximal im bisherigen Rahmen geleistet werden.

Finanzhilfen/Subventionen werden i.d.R. unter dem Vorbehalt bewilligt, dass die entsprechenden Mittel mit dem Budget zur Verfügung gestellt werden. Diese Zahlungen sind einzustellen, bis ein Budget verabschiedet ist.

Beispiele:

- Winterdienst durch privaten Fuhrhalter: die Schneeräumung ist eine unerlässliche Aufgabe, eine entsprechende Entschädigung hat auch ohne Budgetkredit zu erfolgen.
- Betreuungsgutscheine: Werden diese gegenüber den Anspruchsberechtigten jeweils nur für ein Jahr festgesetzt, so können für das neue Jahr keine neuen verfügt und keine bezahlt werden, solange kein Budget feststeht.

Externe Aufträge

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.

2.3.1.2.4 Abgrenzung

Öffentlich-rechtliche Anstalten

Eine Anstalt verfügt über eine eigene Rechtspersönlichkeit und damit über ein eigenes Budget. Von einem budgetlosen Zustand ist sie somit grundsätzlich nicht betroffen. Soweit eine Anstalt für ihre (Teil-)Finanzierung Beitragszahlungen der Gemeinde erhält, können diese nur unter den Prämissen ausbezahlt werden, wie sie bei den Beispielen bei Ziffer 2.3.1.2.3 *Beiträge an Dritte*, ausgeführt sind.

Kreditübertragung

Eine Kreditübertragung erhöht den Budgetkredit des Folgejahres (§ 11 Abs. 1 FHGV). Sie ist höchstens im Umfang des im Vorjahr nicht ausgeschöpften Budgetkredits möglich. Der Kreditübertrag stellt somit lediglich eine Nachführung des ursprünglich gesprochenen Budgetkredits dar. Über einen solchen Kredit kann ab dem 1. Januar des Budget-Jahres verfügt werden, d.h. es können dafür auch neue vertragliche Verpflichtungen eingegangen werden. Zu beachten ist aber, dass diese Mittel nur für denjenigen Zweck verwendet werden dürfen, für den sie (im Vorjahresbudget) gesprochen wurden.

Fonds im Fremdkapital (Fonds des fremden Rechts, z.B. Fonds für Zivilschutzbauten)

Mittel, die sich in einem Fonds des fremden Rechts befinden und folglich von der Gemeinde treuhändlerisch verwaltet werden, dürfen verwendet werden. Damit können Beitragszahlungen aus einem solchen Fonds auch im budgetlosen Zustand erfolgen.