



Regierungsrat

Luzern, 30. Mai 2017

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 319

Nummer: P 319
Eröffnet: 27.03.2017 / Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 30.05.2017 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 625

Postulat Wolanin Jim und Mit. über den Umfang der nicht gebundenen Staatsausgaben

Besteht ein budgetloser Zustand, dürfen einzig die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden (vgl. § 14 Abs. 2 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, FLG; SRL Nr. 600). Der budgetlose Zustand wirkt auf das Tätigen von Ausgaben während seiner Dauer. Denn nach § 22 setzt eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit und eine Ausgabenbewilligung voraus. Im budgetlosen Zustand fehlt der Voranschlagskredit und es stellt sich die Frage, welche Ausgaben trotz fehlenden Voranschlagskredits getätigt werden dürfen.

§ 12 der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV, SRL Nr. 600a) definiert, was insbesondere unerlässliche Ausgaben gemäss § 14 Absatz 2 FLG sind: Es sind dies Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen (§ 12 Abs. 2a FLV) sowie Ausgaben, für welche eine bewilligte Kreditüberschreitung gemäss § 16 Absatz 1 FLG bewilligt werden könnte (§ 12 Abs. 2b FLV). Letzteres umfasst mit Bezug auf den budgetlosen Zustand Ausgaben, die aufgrund einer unmittelbaren Leistungspflicht zu tätigen sind, die sich direkt aus Bundesrecht, kantonalen Gesetzen oder einem rechtskräftigen Gerichtsurteil ergeben (§ 16 Abs. 1a FLG), Ausgaben für dringliche Vorhaben aufgrund eines unvorhersehbaren Ereignisses, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte (§ 16 Abs. 1b FLG) sowie Ausgaben, die aus durchlaufenden Beiträgen finanziert sind (§ 16 Abs. 1c FLG). Gemäss § 12 Absatz 2c FLV sind im Sinn einer ordentlichen und wirtschaftlichen Staatstätigkeit unerlässlich schliesslich weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde. Insbesondere der Grundsatz von Treu und Glauben gebietet, dass bestehende vertragliche Verpflichtungen einzuhalten sind und folglich darauf beruhende Ausgaben zu tätigen sind. Ausgaben, die aufgrund einer unmittelbaren Leistungspflicht oder bestehender vertraglicher Verpflichtungen zu tätigen sind, gelten überdies als budgetmässig gebundene Ausgaben. Die dafür notwendigen Voranschlagskredite können durch das Parlament nicht gekürzt werden.

Aus diesen rechtlichen Grundlagen ergibt sich, dass im budgetlosen Zustand die Unerlässlichkeit für jede einzelne Ausgabe in Bezug auf ihre konkreten tatsächlichen Umstände zu beurteilen ist, wobei es keine Rolle spielt, ob die konkrete Ausgabe ausgaberechtlich als gebundene oder freibestimmbare Ausgabe zu qualifizieren ist. Insbesondere besteht kein Automatismus, dass ausgaberechtlich gebundene Ausgaben unerlässlich im Sinn von § 14 Absatz 2 FLG sind. Einzig bei Ausgaben, welche als budgetmässig gebunden zu gelten haben,

ist meist auch die Unerlässlichkeit gegeben, wobei auch hier die Einzelfallprüfung vorzunehmen ist.

Gemäss § 14 Absatz 2 FLG ist nur unser Rat ermächtigt, im budgetlosen Zustand Ausgaben zu tätigen. Er hat deshalb entsprechende Weisungen zu erlassen, wenn die Situation eintritt. Dies haben wir für die aktuelle Situation mit Beschluss vom 20. Dezember getan und dabei folgende Massnahmen festgelegt:

1. Die Verantwortung für die gesetzeskonforme Handhabung des budgetlosen Zustands bleibt beim Dienststellenleiter oder der Dienststellenleiterin sowie beim Kantonsgericht und den Justizbehörden. Sie sind analog den Ausgabenkompetenzen gemäss § 32 FLV und § 104 Justizverordnung ermächtigt, die unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.
2. Die Konferenz der Departementssekretäre (KDS) übernimmt die dienststellen- und departementsübergreifende Koordination. Zur Diskussion der Themen von allgemeinem Interesse stehen ihr unterstützend der Leiter der Dienststelle Personal, Roland Haas, und die Leiterin des Rechtsdienstes des Finanzdepartements, Judith Lipp, zur Verfügung. Insbesondere sorgt die KDS für die adäquate Information der vom budgetlosen Zustand betroffenen Personen und Organisationen (Dienststellenleiter, Personal, Vermieter, Staatsbeitragsempfänger etc.).
3. Die Finanzkontrolle prüft die gesetzeskonforme Handhabung des budgetlosen Zustands im Rahmen der ordentlichen Revision der Jahresrechnung 2017.

Wir haben explizit festgehalten, dass selbstredend sämtliche Stellen der kantonalen Verwaltung und der Gerichte gehalten sind, den budgetlosen Zustand gesetzeskonform zu handhaben und dabei den Ermessensspielraum sorgfältig und zurückhaltend auszuüben, da es sich um einen Ausnahmezustand handelt. Entsprechend haben wir die Departemente und Dienststellen sowie die Gerichte und Justizbehörden angewiesen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Finanzkompetenzen vor dem 1. Januar 2017 über die rechtmässige Haushaltführung ohne Voranschlag zu informieren und die Staatsbeitragsempfänger in ihrem Bereich über die Konsequenzen des budgetlosen Zustands zu informieren. Im Weiteren haben wir der Konferenz der Departementssekretäre (KDS) die Koordinationsfunktion zur Umsetzung der Massnahmen für den Zustand ohne Voranschlag übertragen. Die KDS nimmt diese Aufgabe so war, dass sie zum einen an ihren monatlichen Zusammenkünften in einem entsprechenden Traktandum sich stellende Koordinationsfragen behandelt. Zum andern hat sie die Leiterin des Rechtsdienstes des Finanzdepartements beauftragt, direkt aus den Dienststellen und Departementen Fragen zum budgetlosen Zustand entgegenzunehmen und grundlegende Erkenntnisse daraus den Mitgliedern der KDS laufend weiterzuleiten.

Im elektronischen Handbuch zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLH), besteht ein ausführliches Kapitel zu dieser Thematik, welches im Hinblick auf den budgetlosen Zustand 2017 überprüft und aktualisiert wurde. Das FLH hat Weisungscharakter für die gesamte Verwaltung und enthält die Erläuterungen zum FLG. Dieses Kapitel enthält einen ausführlichen Katalog an Beispielen. Ebenfalls ist darin auch das in unserem Beschluss vom 20. Dezember 2016 festgehaltene Verfahren im budgetlosen Zustand festgehalten. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung und Gerichte mit Finanzkompetenzen haben Zugriff auf diese Ausführungen und sind gehalten, sich bei der Beurteilung der konkreten Ausgaben hinsichtlich der Unerlässlichkeit nach diesen Vorgaben zu richten. Wir legen Ihrem Rat in der Beilage zu dieser Stellungnahme diese Weisung offen.

Am 21. Mai 2017 haben die Stimmberechtigten die Erhöhung des Steuerfusses verworfen. Damit muss ein neuer Voranschlag ausgearbeitet werden, welcher in der Septembersession durch Ihren Rat beraten und beschlossen werden kann. Der budgetlose Zustand dauert damit weiter an.

Grundsätzlich werden im budgetlosen Zustand die nicht unerlässlichen Ausgaben aufgeschoben. So sind die Ausgaben für Investitionsprojekte weiterhin ausgesetzt (vgl. z. B. Sistierung der Sanierung der Zentral- und Hochschulbibliothek) und die Zusprechung und Auszahlung von Finanzhilfen und Subventionen kann nicht vorgenommen werden (z. B. Zuspre-

chung von NRP-Gelder, Ausrichtung von Betreuungsbeiträgen). Ebenfalls ist die Lohnrunde für das Personal, welche grundsätzlich auf den 1. März erfolgt, weiterhin aufgeschoben. Diese Ausgaben können - im Rahmen des im Herbst beschlossenen Budgets - dann getätigt werden, teilweise auch rückwirkend. Allein schon aufgrund des Zeitablaufs werden aber viele Ausgaben, insbesondere bei den aufgeschobenen Investitionsprojekten, nicht mehr im laufenden Budgetjahr anfallen. Ebenfalls werden gewisse Ausgaben nicht mehr getätigt werden können, weil ein "Nachholen" grundsätzlich oder zumindest im Budgetjahr 2017 nicht möglich ist.

Aus den Beispielen des FLH-Kapitels kann abgeleitet werden, welche Ausgaben während des budgetlosen Zustands nicht getätigt werden dürfen. Die detaillierte Erhebung in der gesamten Verwaltung, welche konkreten Ausgaben im Einzelfall während der Dauer des budgetlosen Zustands nun nicht beziehungsweise nur noch getätigt wurden, wäre nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich. Zudem wäre das Ergebnis für eine künftige solche Situation nur von sehr beschränkter Aussagekraft, da - wie ausgeführt - immer die konkreten tatsächlichen Umstände massgeblich sind, ob eine Ausgabe unerlässlich ist und im budgetlosen Zustand getätigt werden darf.

Mit der Hochrechnung II, die jeweils im Oktober erfolgt und Ihrem Rat zugestellt wird, sowie letztlich mit der Jahresrechnung 2017 wird ersichtlich werden, inwiefern der mehrmonatige budgetlose Zustand sich auf den Aufwand in den einzelnen Aufgabengebieten auswirken wird. Zusätzlich kann bereits heute festgestellt werden, dass in der Zeit vom 1. Januar bis 30. April 2017 das Buchungszentrum durchschnittlich 15 Prozent weniger Buchungen und Auszahlungen gegenüber dem Vorjahr vorgenommen hat. Schliesslich wird die Finanzkontrolle die gesetzeskonforme Handhabung des budgetlosen Zustands im Rahmen der ordentlichen Revision der Jahresrechnung 2017 prüfen, womit die Aufsichts- und Kontrollkommission und die Planungs- und Finanzkommission Ihres Rates mit dem entsprechenden Tätigkeitsbericht auch über etwaige Feststellungen informiert wird.

Wir beantragen Ihrem Rat, das Postulat im Sinne unserer Erwägungen abzulehnen.