



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 18. September 2013 (StB 706)

B+A 18/2013

Ausgaben für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit bei noch nicht verbindlichem Voranschlag

Änderung der Gemeindeordnung

**Von den Stimmberechtigten
angenommen am
9. Februar 2014**

**Vom Grossen Stadtrat mit
Änderung beschlossen
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	3
2 Regelung auf Stufe Kanton	3
3 Analoge Regelung in der Stadt Luzern	4
3.1 Anfrage beim Justiz- und Sicherheitsdepartement	4
3.2 Vorgesehene Neuregelung	5
4 Antrag	6

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Mit dem gegen den Voranschlag 2012 ergriffenen fakultativen Referendum wurde offensichtlich, dass die Handlungsfähigkeit von Stadtrat und Verwaltung im Fall des Fehlens eines verbindlichen Voranschlags erheblich eingeschränkt ist. Ohne einen verbindlichen Voranschlag (sei es, dass er vom Parlament oder von den Stimmberechtigten abgelehnt oder dagegen das Referendum ergriffen wird) dürfen keine frei bestimmbaren Ausgaben, sondern nur die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden.

2 Regelung auf Stufe Kanton

Der Regierungsrat darf gemäss der für den Kanton geltenden gesetzlichen Regelung im Fall eines fehlenden oder noch nicht verbindlichen Voranschlags neben den für die ordentliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben auch solche für die wirtschaftliche Staatstätigkeit vornehmen. Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG) bestimmt für den Voranschlag des Kantons Luzern Folgendes:

§ 14 Verfahren

¹ Der Kantonsrat beschliesst über die Festsetzung des Voranschlags vor Beginn des Rechnungsjahres.

² Hat der Kantonsrat am 1. Januar noch keinen Voranschlag festgesetzt, ist der Regierungsrat ermächtigt, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen.

In der Botschaft des Regierungsrates zu diesem Gesetz wird zu dieser Bestimmung ausgeführt: „Der Kantonsrat hat den Voranschlag jeweils bis zum 31. Dezember zu beschliessen. Der Regierungsrat hat hierzu termingerecht den Entwurf eines Voranschlags zu unterbreiten und darin möglichst aktuelle Erkenntnisse zu berücksichtigen. Sollte am 1. Januar kein Voranschlag vorliegen, ist der Regierungsrat trotzdem ermächtigt, die ordentliche Staatstätigkeit weiterzuführen. Konsequenzen hätte der budgetlose Zustand vor allem für den Lohnaufwand (keine Lohnerhöhungen, keine neuen Stellen) und bezüglich Investitionen (Voranschlagskredite sind die Voraussetzung für vertragliche Verpflichtungen).“ (Botschaft B 145 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 5. Februar 2010, S. 28).

In der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (SRL Nr. 600a) definiert der Regierungsrat in einer nicht abschliessenden Aufzählung, was unter „unerlässlichen Ausgaben“ zu verstehen ist.

§ 12 Fehlende Festsetzung des Voranschlags

Unerlässliche Ausgaben gemäss § 14 Absatz 2 des Gesetzes sind insbesondere

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

* § 16 Abs. 1 FLG lautet:

Der Regierungsrat und das Kantonsgericht können in folgenden Fällen eine Kreditüberschreitung bewilligen:

- a. wenn das Bundesrecht, ein kantonales Gesetz oder ein rechtskräftiger Entscheid eines Gerichtes eine Ausgabe unmittelbar vorschreiben oder eine andere unumgängliche Leistungspflicht besteht,
- b. bei dringlichen Vorhaben aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte,
- c. für durchlaufende Beiträge,
- d. für Abschreibungen und Wertberichtigungen nach § 47.

3 Analoge Regelung in der Stadt Luzern

3.1 Gründe für die Anpassung

Eine analoge Regelung im städtischen Recht erachtete der Stadtrat als sinnvoll. Sie würde dem Stadtrat auch bei einem noch nicht verbindlichen Voranschlag mehr Handlungsspielraum geben, als dies heute der Fall ist. Denn es kann auch nicht im Sinn der Ablehnenden eines Voranschlags sein, dass die strenge Beschränkung auf die ordentliche Staatstätigkeit auch Ausgaben verbietet, die aus wirtschaftlichen Gründen angezeigt wären und dies letztlich zu Mehrkosten führen kann. Der Befürchtung, der Begriff der Wirtschaftlichkeit könnte weit ausgelegt werden, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass dieser unbestimmte Begriff auf Stufe Reglement präzisiert wird.

3.2 Anfrage beim Justiz- und Sicherheitsdepartement

Vor einem entsprechenden Antrag an das Parlament und an die Stimmberechtigten wollte der Stadtrat die Gewissheit haben, dass eine städtische Regelung nicht gegen kantonales Recht, insbesondere gegen die Bestimmungen des Gemeindegesetzes, verstösst. Der Stadtrat hat deshalb beim Justiz- und Sicherheitsdepartement am 25. Januar 2012 eine entsprechende Anfrage eingereicht.

Am 22. August 2012 ist die Antwort des Amtes für Gemeinden eingetroffen. Darin wird grundsätzlich bestätigt, dass bei fehlendem Voranschlag lediglich die gebundenen Ausgaben getätigt werden dürfen. Und dass dem Regierungsrat unter dem neuen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) ein grösserer Spielraum zukommt, da er befugt ist, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Darunter fallen insbesondere Personalausgaben für die bestehenden Anstellungen und für die Wiederbesetzung vakanter Stellen (hier ist jedoch schon unter heute für die Stadt Luzern geltendem Recht davon auszugehen, dass diese als gebundene Ausgaben möglich sind), ferner weitere Ausgaben, wenn ohne ihre Tätigkeit gegen den Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Grundsatz von Treu und Glauben verstossen würde.

Zwar gilt das FLG nur für den Kanton. Aber da das Gemeindegesetz nichts dazu sagt, welche Ausgaben getätigt werden dürfen, wenn kein verbindlicher Voranschlag vorliegt, vertritt das Amt für Gemeinden die Auffassung, dass seit dem Inkrafttreten des FLG für die Gemeinden ein Regelungsspielraum besteht, den Rahmen der zulässigen Ausgaben in einer Zeit ohne verbindlichen Voranschlag maximal analog der Regelung für den kantonalen Voranschlag auszuweiten. Voraussetzung für die Ausweitung auf die für die wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben sei jedoch eine ausdrückliche Regelung in der Gemeindeordnung.

Im Schreiben des Amtes für Gemeinden wird ausserdem darauf hingewiesen, dass beim kantonalen Finanzdepartement ein Projektauftrag zu „Steuerung von Finanzen und Leistungen bei den Gemeinden“ in Vorbereitung sei. Im Kanton wurde mit der Einführung des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen das Ausgabenrecht systematisch von der Finanzmittelplanung getrennt. Im Kreditrecht der Gemeinden, dessen Wortlaut aus dem alten Finanzhaushaltsgesetz stammt, sollen die gleichen Voraussetzungen zur Tätigkeit einer Ausgabe sowie die transparente Kompetenzteilung zwischen Exekutive und Legislative geschaffen werden. Im Januar 2013 wurde deshalb das Projekt „stark.lu“ lanciert (Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene). Beim Projekt geht es um die Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) bei den Luzerner Gemeinden. Weiter soll das Kreditrecht angepasst und sollen die Vorgaben zu den politischen sowie betrieblichen Steuerungsinstrumenten modernisiert werden. Die Vernehmlassungsbotschaft ist für das Jahr 2014 geplant. Im Parlament soll das neue Gesetz im Jahr 2016 beraten werden. Die neuen Vorgaben sollen für das Rechnungsjahr 2018 zum ersten Mal gelten.

3.3 Vorgesehene Neuregelung

Bis zu einer allfälligen Revision des Kreditrechts für die Gemeinden durch den kantonalen Gesetzgeber wird es noch einige Jahre dauern. Daher soll nach der grundsätzlich positiven Rückmeldung des Amtes für Gemeinden in der Gemeindeordnung eine Grundlage geschaffen werden, damit im Fall des Fehlens eines verbindlichen Voranschlags neben den Ausgaben für die ordentliche Staatstätigkeit auch solche für die wirtschaftliche Staatstätigkeit vorgenommen werden dürfen.

Es wird eine Formulierung gewählt, die sich an diejenige im FLG anlehnt. Ausgehend vom Verweis in Art. 70 lit. c der Gemeindeordnung (wonach der Stadtrat zuständig ist für alle Geschäfte der Stadt, die keinem andern Organ übertragen sind, namentlich die Bewilligung von Ausgaben gemäss Art. 60 Abs. 2 und Art. 62 Abs. 2), soll Abs. 2 von Art. 60 mit einer zusätzlichen lit. e entsprechend ergänzt werden. Die Bestimmung lautet dann wie folgt:

Art. 60 *Nachtragskredite*

¹ *Wird ein Aufwand oder eine Ausgabe notwendig, für die der Voranschlag keinen oder keinen ausreichenden Kredit enthält, hat der Stadtrat dem Grossen Stadtrat einen Nachtragskredit zu beantragen.*

² *Davon ausgenommen sind:*

- a. *teuerungsbedingter Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben;*
- b. *gebundener Aufwand und gebundene Ausgaben;*
- c. *frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben im Einzelfall je für einen Betrag bis zu Fr. 750'000.–. Im Maximum darf der Gesamtbetrag dieses zusätzlichen Aufwandes und dieser zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr Fr. 7'500'000.– nicht übersteigen;*
- d. *frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.*
- e. *Aufwand und Ausgaben, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich sind, falls am 1. Januar noch kein Voranschlag verbindlich festgesetzt ist.*

4 **Antrag**

Der Stadtrat beantragt Ihnen, der vorgesehenen Ergänzung der Gemeindeordnung zuhanden der Stimmberechtigten zuzustimmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 18. September 2013



Stefan Roth
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 18 vom 18. September 2013 betreffend

Ausgaben für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit bei noch nicht verbindlichem Voranschlag

Änderung der Gemeindeordnung,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 4 Abs. 2, § 6 und § 13 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

zuhanden der Stimmberechtigten:

I. 1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 60 Nachtragskredite

¹ (bleibt unverändert)

² Davon ausgenommen sind:

- a. teuerungsbedingter Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben;
- b. gebundener Aufwand und gebundene Ausgaben;
- c. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben im Einzelfall je für einen Betrag bis zu Fr. 750'000.–. Im Maximum darf der Gesamtbetrag dieses zusätzlichen Aufwandes und dieser zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr Fr. 7'500'000.– nicht übersteigen;
- d. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.
- e. Aufwand und Ausgaben, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich sind, falls am 1. Januar noch kein Voranschlag verbindlich festgesetzt ist.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 18 vom 18. September 2013 betreffend

Ausgaben für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit bei noch nicht verbindlichem Voranschlag

Änderung der Gemeindeordnung,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von § 4 Abs. 2, § 6 und § 13 Abs. 1 lit. b des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 sowie Art. 12 Abs. 1 Ziff. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

zuhanden der Stimmberechtigten:

I. 1. Die Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 wird wie folgt geändert:

Art. 60 *Nachtragskredite*

¹ (bleibt unverändert)

² Davon ausgenommen sind:

a. teuerungsbedingter Mehraufwand und teuerungsbedingte Mehrausgaben;

b. gebundener Aufwand und gebundene Ausgaben;

c. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben im Einzelfall je für einen Betrag bis zu Fr. 750'000. Im Maximum darf der Gesamtbetrag dieses zusätzlichen Aufwandes und dieser zusätzlichen Ausgaben im Rechnungsjahr Fr. 7'500'000. nicht übersteigen;

d. frei bestimmbarer Aufwand und frei bestimmbare Ausgaben, denen im Rechnungsjahr für denselben Zweck bestimmte Einnahmen in mindestens gleicher Höhe gegenüberstehen.

e. Aufwand und Ausgaben, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich sind, falls am 1. Januar noch kein Voranschlag verbindlich festgesetzt ist.

Art. 70 *Stadtrat*

a–d (bleiben unverändert)

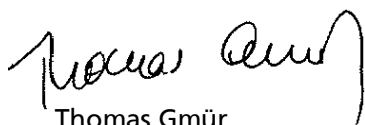
e. die Bewilligung von Aufwand und Ausgaben, die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich sind, falls am 1. Januar noch kein Voranschlag verbindlich festgesetzt ist.

2. Diese Änderung tritt am 1. Januar 2015 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem obligatorischen Referendum.

Luzern, 14. November 2013

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Thomas Gmür
Ratspräsident



Hans Büchli
Leiter Sekretariat Grosser Stadtrat