



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Dringliche Interpellation Nr. 280 2010/2012

von Franziska Bitzi Staub namens der CVP-Fraktion
vom 9. Januar 2012

(StB 113 vom 1. Februar 2012)

**Wurde anlässlich der
27. Ratssitzung vom
2. Februar 2012
beantwortet**

Budgetloser Zustand der Stadt Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Zu 1.:

Im Fall des obligatorischen Referendums ist der Inhalt der Abstimmungsfrage klar: Ist das Volk einverstanden mit der Veränderung (Erhöhung/Reduktion) des Steuerfusses? Im vorliegenden Fall ist unklar, worin sich die Zustimmung oder Ablehnung ausdrücken soll. Eine inhaltliche Diskussion, wie sie anlässlich einer Gemeindeversammlung stattfinden kann, ist bei einer Urnenabstimmung nicht möglich. Die SVP hat in der Budgetdebatte des Grossen Stadtrates keine konkreten Anträge gestellt, unter denen sie dem Budget zustimmen oder dieses ablehnen wird. Ist eine solch pauschale Abstimmung über das Budget unter demokratischen Gesichtspunkten überhaupt möglich? Wie lautet die Abstimmungsfrage?

Ob die SVP-Fraktion Anträge gestellt hat oder nicht, ist für die Durchführung einer Abstimmung bei einem Zustandekommen des fakultativen Referendums gegen den Voranschlag 2012 nicht relevant. Gemäss § 13 Abs. 2 lit. b Gemeindegesetz untersteht in einer Gemeinde mit einem Gemeindeparlament der Beschluss über den Voranschlag und den Steuerfuss mindestens dem fakultativen Referendum. Mit dem fakultativen Referendum haben 800 städtische Stimmberechtigte die Möglichkeit, über einen Beschluss des Grossen Stadtrates eine Volksabstimmung zu verlangen (Art. 13 GO).

Beim fakultativen Referendum wird eine vom Parlament beschlossene Vorlage bekämpft, die nicht in Kraft treten soll. Es geht um die Vorlage als Ganzes. Dies gilt besonders für den Voranschlag. Ausgaben und Erträge (v. a. die Steuererträge) können nicht getrennt behandelt werden. Aus diesem Grund ist gerade auch bei Voranschlag und Steuerfuss kein konstruktives Referendum möglich (Art. 14 Abs. 1 GO). Anträge im Parlament und entsprechende Begründungen erhöhen allenfalls die Chancen, in der Volksabstimmung mit einem Referendum durchzudringen, aber eine entsprechende Pflicht besteht nicht. Es wird Aufgabe des Stadtrates sein, eine allfällige Ablehnung des Budgets zu interpretieren.

Kommt es zu einer Referendumsabstimmung über den Voranschlag 2012, so wird die Abstimmungsfrage wie folgt lauten:

„Stimmen Sie dem Voranschlag 2012 gemäss dem Beschluss des Grossen Stadtrates vom 15. Dezember 2011 zu?“

- Voranschlag Laufende Rechnung
- Festsetzung der parlamentarischen Leistungsaufträge von Heime und Alterssiedlungen, Volksschule, Tiefbauamt, Geoinformationszentrum, Liegenschaften Finanzvermögen
- Voranschlag Investitionsrechnung
- Gemeindesteuer (1,75 Einheiten)
- Feuerwehropflichtersatz
- Ermächtigung des Stadtrates für die Beschaffung der notwendigen Mittel zur Finanzierung des städtischen Haushaltes gemäss Voranschlag 2012 für die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung
- Festsetzung des Voranschlages 2012 für den Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport mit einem Gesamtaufwand von Fr. 3'136'000.– (Kulturteil: Fr. 2'213'200.–, Sportteil: Fr. 922'800.–) und einem Gesamtertrag von Fr. 3'136'000.– (Kulturteil: Fr. 2'090'700.–, Sportteil: Fr. 1'045'300.–)“

Zu 2.:

Wenn das fakultative Finanzreferendum gegen den Voranschlag jedes Jahr gegeben ist, dann müsste vor seiner Gültigkeit immer zuerst die Referendumsfrist abgewartet werden. Warum wurde in den letzten Jahren diese Frist nicht abgewartet?

Zu 3.:

Genügt die reine Ankündigung eines Referendums oder wäre eher der Zeitpunkt seines Zustandekommens massgeblich?

Zu 4.:

Macht es für die „ernsthafte Bedrohung des Budgets“ einen Unterschied, ob eine Fraktion des Grossen Stadtrates das Referendum ankündigt oder ein einzelner Bürger, ein Verein, eine überparteiliche Gruppierung etc.?

Ein Beschluss, der dem fakultativen Referendum unterliegt, kann seine Wirkung erst definitiv entfalten, wenn die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen ist (bzw. wenn bei einer Ergreifung des Referendums die Stimmberechtigten dem Beschluss zugestimmt haben). So ist es ist denn auch ständige Praxis in der Stadt Luzern, bei Beschlüssen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, das Inkrafttreten des Beschlusses vom Eintreten dieser „aufschiebenden Bedingung“ abhängig zu machen. Reglemente treten nicht vor Ablauf der Referendumsfrist in Kraft und es darf grundsätzlich von Seiten der Verwaltung nichts getan werden, was einem allfälligen ablehnenden Entscheid der Stimmberechtigten zuwiderläuft. So stehen auch vom Parlament bewilligte Sonderkredite erst nach Ablauf der Referendumsfrist zur Verfügung. Dies wird auch im Kanton in dieser Form gehandhabt, so steht im Kantonsblatt jeweils bei der Veröffentlichung des unbenützten Ablaufs einer Referendumsfrist, dass der bewilligte Kredit für den bewilligten Zweck verwendet werden kann (vgl. z. B. Kantonsblatt Nr. 35 vom 3. September 2011, S. 2314).

Es ist nirgends ausdrücklich gesetzlich geregelt, ob der Vollzug oder die Realisierung von Referendumsvorlagen prinzipiell bis zum Ablauf der Referendumsfrist aufgeschoben ist. Nach Ansicht des Stadtrates ist dies indessen der Fall. Wenn der Grosse Stadtrat unter Vorbehalt des

fakultativen Referendums und nicht in abschliessender Zuständigkeit einen Beschluss fasst, dann kann es nicht sein, dass dessen ungeachtet während der laufenden Referendumsfrist mit der Umsetzung oder dem Vollzug begonnen wird. So könnte z. B. der Vollzug des Verkaufs eines städtischen Grundstücks oder der Beginn von Arbeiten an einem städtischen Bauvorhaben, bevor abschliessend feststeht, dass die Stimmberechtigten von ihrem Referendumsrecht nicht Gebrauch machen, zu unmöglichen Ergebnissen und praktisch undurchführbaren Rückabwicklungen führen.

Diese „aufschiebende Wirkung“ besteht umso mehr, wenn ein Referendum angekündigt ist und Stadtrat und Verwaltung nicht angesichts der unbestrittenen Verabschiedung einer Vorlage, Ausgaben „in gutem Glauben“ auf ein Nichtergreifen des Referendums tätigen können. Ein solches Vorgehen richtet sich nach Art. 5 der Bundesverfassung, wonach staatliche Organe nach Treu und Glauben zu handeln haben. Kommt schliesslich ein fakultatives Referendum zustande, ist definitiv klar, dass die Stimmberechtigten über die Vorlage abschliessend befinden werden, und der Schwebezustand wird bis zum Abstimmungstag verlängert.

Was konkret den Voranschlag anbelangt, so ist festzuhalten, dass von der erwähnten „aufschiebenden Wirkung“ lediglich der darin enthaltene frei bestimmbare Aufwand und die frei bestimmbaren Ausgaben betroffen sind, nicht aber gebundene/r Aufwand bzw. Ausgaben oder solche, die mittels eines Sonderkredits bewilligt worden sind.

Dass unter die frei bestimmbaren Ausgaben auch die jeweils für das neue Jahr vorgesehenen generellen und individuellen Besoldungserhöhungen fallen, war man sich bewusst. Weil es in den letzten Jahren jeweils praktisch sicher war, dass kein Referendum ergriffen werden würde, wurde in „gutem Glauben“ aus Praktikabilitätsgründen auch die frei bestimmbaren Ausgaben wie zum Beispiel die Besoldung des städtischen Personals auch bei laufender Referendumsfrist inklusive der für das neue Jahr vorgesehenen Besoldungserhöhungen ausgerichtet. Dadurch konnten umfangreiche und kostspielige Umprogrammierungen bei den Lohnraten vermieden werden.

Mit dem angekündigten Referendum besteht jedoch nach Auffassung des Stadtrates kein Raum für diese abweichende Praxis. Dabei spielt es keine Rolle, wer die Absicht anzeigt, das Referendum ergreifen zu wollen.

Zu 5.:

Falls bereits die Ankündigung des Referendums zu einem budgetlosen Zustand führt, so müsste die Budgetdebatte im Grossen Stadtrat künftig spätestens im Oktober stattfinden, unter Inkaufnahme weniger genauer Grundlagen und Annahmen. Ist das sinnvoll?

Nein, das wäre im Sinne der Zielsetzung eines Budgets nicht sinnvoll. Das Budget ist ein Plan von zukünftig erwarteten Einnahmen und Ausgaben, hinterlegt mit entsprechenden Projekten, Dienstleistungen usw. Die Güte und damit die Aussagekraft eines Budgets ist deutlich höher und zuverlässiger, je näher der zu budgetierende Zeitraum liegt.

Ein Vorverschieben des Budgetprozesses bringt grosse Nachteile mit sich. Erstens, weil die für die zielgenaue Budgetierung unerlässlichen kantonalen Vorgaben noch nicht vorliegen (mit der Einführung des neuen Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen hat der Kanton ab 2011 den Budgetprozess in die zweite Jahreshälfte verschoben). Zweitens, weil eine frühzeitige Budgetierung mit deutlich höheren Unsicherheiten in Bezug auf die getroffenen Annahmen vorzunehmen wäre, weil noch keine verlässlichen Referenzzahlen des laufenden Jahres vorliegen.

Zu 6.:

Oder entspricht die geltende GO nicht den Bedürfnissen nach Rechtssicherheit und Umsetzbarkeit und muss angepasst werden?

Alle Beschlüsse des Grossen Stadtrates, die dem obligatorischen Referendum unterliegen oder gegen die das fakultative Referendum ergriffen werden kann, werden im Kantonsblatt publiziert. Ab diesem Datum läuft die Referendumsfrist von 60 Tagen. Ein Beschluss, der dem fakultativen Referendum unterliegt, kann seine Wirkung erst definitiv entfalten, wenn die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen ist, bzw. wenn bei einer Ergreifung des Referendums die Stimmberechtigten dem Beschluss zugestimmt haben. Das kantonale Recht schreibt die Möglichkeit eines Referendums gegen das Budget zwingend vor. Die Gemeindeordnung kann den Beschluss daher nicht abschliessend an den Grossen Stadtrat delegieren.

Zu 7.:

Der Kanton Luzern kennt für die Zeit des budgetlosen Zustands Regelungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe. Auf welcher Grundlage basieren die im NLZ-Artikel geschilderten Folgen eines budgetlosen Zustands? Was sind die Folgen für Investitionen, Personal etc.?

Es bestehen keine speziellen kantonalen oder städtischen Bestimmungen für die Zeit eines budgetlosen Zustands, wie sie der Kanton für sich selber kennt.

Gemäss § 80 des Gemeindegesetzes bedarf jeder Aufwand und jede Ausgabe eines Kredits (Abs. 1). Alle Kredite erfordern eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz oder einem Beschluss der Stimmberechtigten oder des Parlaments als deren Vertretung (Abs. 2; im Fall des Voranschlags, wie bei der Antwort zu Frage 1 erwähnt, unter Vorbehalt mindestens des fakultativen Referendums). Kredite werden als Voranschlags-, Nachtrags-, Sonder- oder Zusatzkredite gesprochen (Abs. 4). Voranschlagskredite für frei bestimmbare Ausgaben oder frei bestimmbareren Aufwand stehen nur und erst dann zur Verfügung, wenn ein verbindlicher Voranschlag vorliegt.

Im Falle von Investitionen dürfen nur Ausgaben ausgelöst werden, welche mit einem Sonderkredit mittels Bericht und Antrag vom Grossen Stadtrat bewilligt worden sind. Die Budgetkredite sind hingegen grundsätzlich gesperrt, soweit es sich nicht um gebundenen Aufwand handelt. Budgetkredite werden vom Stadtrat als gebunden betrachtet, sofern es

sich um zwingenden, für die Verwaltungstätigkeit notwendigen Aufwand handelt. Verträge dürfen nur mit dem Vorbehalt der Genehmigung des Budgets abgeschlossen werden.

In Bezug auf das Personal kann die Lohnsumme nicht erhöht werden. Die derzeit geltenden Anstellungsbedingungen sowie Löhne und allfällig zugesprochene Zulagen laufen unverändert weiter. Lohnerhöhungen oder neue Zulagen dürfen keine gewährt, befristete Zulagen nicht verlängert werden. Dauernde oder befristete Stellenaufstockungen für neue Aufgaben, welche nicht gesetzlich vorgegeben sind, sind aufzuschieben. Ebenfalls sind finanzielle Beteiligungen an neue Aus- und Weiterbildungen nicht möglich.

Beim Sachaufwand sind nur unerlässliche Ausgaben für Sachaufwendungen, die zur Erfüllung der normalen Verwaltungstätigkeit notwendig sind, erlaubt.

Die Finanzdirektion hat eine Weisung über die Konsequenzen des nicht bewilligten Budgets erteilt. Sie gibt Anweisung, wie die verantwortlichen Stellen der Stadt mit dieser Situation konkret umzugehen haben.

Zu 8.:

Im Gegensatz zum Kanton kennt die Stadt eine Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung (Art. 23 Abs. 3a Personalreglement). Würde dem Personal der allgemeine Teuerungsausgleich auch ohne Budget gewährt, wenn es im Jahr 2011 eine Teuerung gegeben hätte?

Nein. Der Ausgleich der Teuerung steht wie die individuellen Besoldungsanpassungen unter Vorbehalt der Bewilligung des Personalbudgets als Teil des Voranschlags (vgl. Art. 23 Abs. 3 Personalreglement)

Zu 9.:

Wie sieht der genaue Zeitplan für die Behandlung des Budgets aus? Wann könnte die Volksabstimmung frühestens stattfinden?

Die Referendumsfrist läuft am 22. Februar 2012 ab. Kommt das Referendum zustande, wird der Stadtrat die Volksabstimmung auf den frühest möglichen Zeitpunkt ansetzen. Aus praktischen Überlegungen wird die Abstimmung am 6. Mai 2012 zusammen mit den Wahlen durchgeführt werden. Ein weiterer Abstimmungssonntag sehr kurz vor diesem Datum würde von den Stimmberechtigten kaum verstanden.

Zu 10.:

Wie geht es nach der Ablehnung des Budgets durch das Volk weiter? Wann könnte frühestens ein überarbeiteter Entwurf beraten werden?

Das überarbeitete Budget 2012 soll so rasch als möglich nach der Volksabstimmung in den parlamentarischen Prozess gelangen.

Zu 11.:

Falls der Grosse Stadtrat erst im September 2012 wieder über das Budget 2012 diskutieren kann: Macht dann eine Überarbeitung überhaupt noch Sinn? Könnte sie mit der Budgetdebatte 2013 zusammenfallen, die wegen der geplanten Steuerfusserhöhung früher als üblich stattfindet?

Lehnt das Volk das Budget ab, muss der Stadtrat eine neue Vorlage bis Ende Juni zuhanden des Grossen Stadtrates ausarbeiten. Das Budget 2012 wird in diesem Fall frühestens nach der Sommerpause rechtskräftig sein.

Eine Verabschiedung in der zweiten Jahreshälfte 2012 würde ebenso wenig Sinn machen wie die Zusammenlegung mit der Budgetdebatte 2013. Beschlüsse sind über beide Geschäfte getrennt zu fassen.

Zu 12.:

Was sind die Folgen eines mehrmonatigen, evtl. sogar einjährigen budgetlosen Zustands in der Stadt Luzern? Welche Projekte müssen sistiert oder können vorerst nicht geplant oder umgesetzt werden?

Vergleiche Antwort zu Frage 7.

Zu 13.:

Was sind die Auswirkungen des Ausgabenstopps für die Bevölkerung und das Gewerbe?

Alle freien Mittel sind prinzipiell sistiert. Die Empfänger oder Nutzniesser dieser Mittel oder der damit finanzierten Dienstleistungen oder Produkte sind somit betroffen. Die Liste ist zu lange, um hier im Detail dargestellt zu werden, als Beispiele können folgende Fälle dienen: Nicht ausbezahlt werden können zum Beispiel jene Beiträge an Dritte, die jeweils im Jahresbudget vermerkt sind. So erhalten 37 Beitragsempfänger (total mehr als 2 Mio. Franken) aus dem Kulturbereich vorläufig kein Geld, darunter zum Beispiel das Lucerne Festival (905'000 Franken). Im Sportbereich betrifft es 20 Institutionen (total 350'000 Franken), weitere im Sozialbereich. Die gleiche Behandlung erfahren die Quartiervereine. Auch sie erhalten ihre Beiträge vorläufig nicht. Gefährdet sind Projekte im Bereich Kinder und Jugend, die auf Basis des Budgets im Frühjahr geplant werden müssen, zum Beispiel Kreativ- und Sportwochen im Herbst. Vorläufig zurückgestellt sind bauliche Massnahmen in der Höhe von über 11 Mio. Franken. Beispiele: Erneuerung Trakt B Oberstufe Schulzentrum Matt, Sicherheitsanpassungen in Schulhäusern, Sanierungsarbeiten am Rathaus, die Umgestaltung der Bruchstrasse oder die Sanierung der Ritterstrasse. Diese Projektrückstellungen haben auch negative Auswirkungen auf die Vollbeschäftigung der Projektleitungen; es wird versucht, dies mit verschiedenen Massnahmen aufzufangen.

Lehnt das Volk das Budget ab, muss der Stadtrat eine neue Vorlage bis Ende Juni zuhanden des Grossen Stadtrates ausarbeiten. Das Budget 2012 wird in diesem Fall frühestens nach der Sommerpause rechtskräftig sein.

Was das Gewerbe oder generell die Wirtschaft betrifft, sind es vor allem die direkten und indirekten Auftragnehmer, welche die Sistierung ihrer Aufträge spüren werden. Denkbar sind auch Verzögerungen einzelner Entscheidungsprozesse, weil die notwendigen Unterlagen nicht beschafft werden können. Generell ist die mit einem Budgetvakuum verbundene Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit für den Wirtschaftsstandort Luzern als negativ zu bewerten.

Der Stadtrat von Luzern

