

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 125-2017
 Vorstossart: Motion
 Richtlinienmotion: ☐
 Geschäftsnummer: 2017.RRGR.358

Eingereicht am: 06.06.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
 Kommissionsvorstoss: Nein
 Eingereicht von: Knutti (Weissenburg, SVP) (Sprecher/in)
 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, SVP)
 Tanner (Ranflüh, EDU)
 Burren (Lanzenhäusern, SVP)
 Gerber (Detligen, SVP)
 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, SVP)
 Klopfenstein (Corgémont, SVP)
 Moser (Landiswil, SVP)
 Schweizer (Utzigen, SVP)
 Studer (Utzenstorf, Parteilos)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
 Dringlichkeit gewährt: Ja 08.06.2017

RRB-Nr.: 812/2017 vom 16. August 2017
 Direktion: Finanzdirektion
 Klassifizierung: Nicht klassifiziert
 Antrag Regierungsrat: **Annahme und gleichzeitige Abschreibung**

Bessere Planung der Kreditgeschäfte

Der Regierungsrat wird beauftragt, bei Kreditgeschäften den zeitlichen Rahmen so zu planen, dass

1. die Referendumsfrist und eine allfällige Volksabstimmung einberechnet werden
2. bis zum Entscheid des zuständigen finanzkompetenten Organs keine Umsetzungsschritte mit Kostenfolgen eingeleitet und kein Geld des zu sprechenden Kredits verbraucht wird

Begründung:

Der Asylsozialhilfekredit ist nur ein Beispiel für eine Geschäftsplanung, die sich dadurch auszeichnet, dass der Grosse Rat damit konfrontiert wird, dass Massnahmen oder Ausgaben schon vorgespurt sind, bevor der Entscheid des Parlaments fällt, von einem allfälligen Volksentscheid ganz zu schweigen. Dies untergräbt die ordentlichen Wege des demokratischen Systems. Wäh-

rend in der Gemeinde die Behörden gefordert sind, jeweils so zu planen, dass die Entscheide der finanzkompetenten Organe rechtzeitig erfolgen, bevor die Umsetzung beginnt, scheint dies auf kantonaler Ebene immer mehr in den Hintergrund zu rücken. Dies ist umso stossender, als der Kanton finanziell nicht auf Rosen gebettet ist. Der Regierungsrat ist hier gefordert, mehr Disziplin und Planungskompetenz an den Tag zu legen.

Begründung der Dringlichkeit: Das demokratische System muss bei Kreditgeschäften dringend eingehalten werden.

Antwort des Regierungsrates

Jede Ausgabe setzt eine Rechtsgrundlage, einen Voranschlagskredit sowie eine Ausgabenbewilligung des zuständigen Organs voraus (Art. 105 der Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993¹ und Art. 43 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen²). Ein Verpflichtungskredit ist grundsätzlich vor der Realisierung zu bewilligen (Art. 49 Abs. 3 FLG).

Die Rechtsgrundlagen legen fest, dass eine Ausgabenbewilligung rechtzeitig vor der Realisierung einzuholen ist. Entsprechend werden Verpflichtungen grundsätzlich erst eingegangen, wenn ein definitiver Kreditbeschluss des zuständigen Organs vorliegt. Dabei wird auch darauf geachtet, dass vor Ablauf der Referendumsfrist keine Gelder verpflichtet werden. Müssen vorgängig zu einem Kreditbeschluss vertragliche Abmachungen getroffen werden, stehen diese unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch das finanzkompetente Organ.

Bei einmaligen Ausgaben ist die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen in der Regel problemlos möglich. Bei grösseren Projekten ist häufig eine Projektierungsphase vorgeschaltet, für die eine gesonderte Ausgabenbewilligung eingeholt wird, wobei der Aufwand bei der späteren Realisierung des Projekts zur Bestimmung der Ausgabenbefugnis aufzurechnen ist (Art. 45 Abs. 2 FLG). So können notwendige Vorarbeiten geleistet werden, ohne bereits langfristige vertragliche Verpflichtungen einzugehen.

Der Regierungsrat gibt allerdings zu bedenken, dass es insbesondere bei Bauprojekten und bei Projekten, die in Abhängigkeit von anderen Projekten stehen (wie z. B. ein Strassenbauprojekt, das auf Werkleitungsarbeiten der Gemeinde abzustimmen ist), schwierig bis unmöglich wäre, in jedem Fall auch die Frist für eine allfällige Volksabstimmung einzuberechnen. Dadurch könnten wenig sinnvolle Projektverzögerungen entstehen, die zu Mehrkosten führen. Der Regierungsrat hält dafür, dass die Fristen für eine allfällige Volksabstimmung nur dann berücksichtigt werden, wenn ein Referendum wahrscheinlich erscheint. Falls das Referendum tatsächlich ergriffen wird, muss rasch entschieden werden, wie bis zur Abstimmung vorzugehen ist.

Die Situation bei *wiederkehrenden* Ausgaben ist insofern schwieriger, als in der Regel bereits Verpflichtungen aus bisherigen Verträgen bestehen, die abgelöst werden sollen, oder die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Ersatzbeschaffung besteht (vgl. insofern auch die Antwort des Regierungsrates zu M 129-2017 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, SVP) „Leistungsverträge auf die rechtlichen Gegebenheiten ausrichten“). Hier ist es wichtig, dass Vorhaben zeitlich nahtlos weitergeführt werden können. Bei Ausgaben in der Finanzkompetenz des Grossen Rates ist jedoch der notwendige zeitliche Vorlauf unter Berücksichtigung der Referendumsfrist erheblich. Dies kann dazu führen, dass finanzielle Vorteile, wie z. B. sinkende Preise bei Hardwarebeschaf-

¹ BSG 101.1

² FLG, BSG 620.0

fungen, aufgrund der langen Vorlaufzeiten nicht genutzt werden können. Aufgrund der seit der Parlamentsrechtsreform restriktiveren Umschreibung der gebundenen Ausgaben beschliesst der Grosse Rat besonders bei wiederkehrenden Ausgaben auch über Geschäfte, bei denen nur ein geringer Handlungsspielraum besteht. Aus Sicht des Regierungsrates wäre es problematisch, wenn auch bei diesen Geschäften kategorisch eine Zeitplanung unter Berücksichtigung eines möglichen Referendums und einer allfälligen Volksabstimmung verlangt würde.

Würde die Forderung von Ziff. 1 der Motion buchstabengetreu umgesetzt, wäre es im Bereich der Informatik nicht mehr möglich, die jährlichen ICT-Kredite wie bisher in der Novembersession zu behandeln. Eine zeitlich sinnvolle Vorbereitung der ICT-Ausgabenbeschlüsse würde dadurch erheblich erschwert und es wäre mit Mehrkosten zu rechnen.

Exemplarisch zeigt sich die Problematik bei der Bewilligung von wiederkehrenden Ausgaben beim in der Motion erwähnten Asylsozialkredit. Der Regierungsrat erlaubt sich deshalb die nachstehende Darlegung:

Bei den laufenden Verpflichtungen für die fortgesetzte Aufgabe der Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden ist der überwiegende Teil der Ausgaben durch Bundesbeiträge refinanziert. Aufgrund des Nettoprinzips sind hier nur Kreditgeschäfte für die kantonal finanzierten Aufwendungen notwendig. Dies trifft unter anderem auch auf die Ausgaben für die Unterbringung der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) zu. Die tatsächliche Höhe der benötigten Kredite ist von der schwer einzuschätzenden Anzahl von Asylsuchenden und deren Zusammensetzung abhängig. In den vergangenen Jahren waren die Zahlen sehr volatil. Die oben erwähnte Vorlaufzeit und Abschätzung des Bedarfs über mehrere Jahre hinweg ist deshalb äusserst schwierig umzusetzen. Typisch ist deshalb das Beispiel des Vertrages mit der Zentrum Bäregg GmbH, welcher aufgrund des GRB 2015.POM.56 mit dem Leistungserbringer bis Ende 2019 abgeschlossen wurde. Das mit dem Kredit mitgenehmigte Konzept „Spezialisierung“ basiert auf der uneingeschränkten Zuständigkeit des Leistungserbringers für die Unterbringung der UMA im Kanton und ist nicht auf eine maximale Anzahl von UMA eingeschränkt. Das MIP ist im guten Glauben davon ausgegangen, dass das mehrfach durch den Grossen Rat genehmigte Betreuungskonzept fortdauernden Bestand hat, auch wenn sich die Anzahl der UMA ändert. Wäre die maximale Anzahl im Vertrag auf 140 UMA beschränkt gewesen, hätte das MIP ab dem 141. UMA die Unterbringung und Betreuung anderweitig sicherstellen und anstelle der vertraglichen Tagespauschale von CHF 171 voraussichtlich mit Kosten von CHF 220 (Pflegefamilien) und bis CHF 500 (Institutionen) pro Tag rechnen müssen. Mit dem Vertrag hatte aber sowohl der Leistungserbringer, welcher Investitionen in Wohngruppen und in die Ausbildung der Mitarbeitenden tätigen muss, als auch das MIP eine gute Planungssicherheit. Mit einem Vertragszusatz „Vorbehalten bleibt eine Kürzung der vereinbarten, vom Kanton zu leistenden Zahlungen durch einen parlamentarischen Entscheid oder durch einen Volksentscheid“ hätte der Leistungserbringer den Vertrag nicht akzeptiert. Das MIP wäre in diesem Fall das hohe Risiko eingegangen, seinen gesetzlichen Auftrag und den Kinderschutz für UMA nicht oder nur ungenügend zu erfüllen. Ohne externen Partner wäre die Aufgabe zudem an das MIP zurückgefallen, welche mit eigenen zusätzlichen Personalressourcen diese Aufgabe letztlich zu erfüllen hätte.

Auch die durch die kurzfristig entstandene ausserordentliche Lage im Asylbereich nötige Objektfinanzierung für die Jahre 2015 bis 2017 konnte erst am 1. Juni 2015 im Grossen Rat verabschiedet werden (GRB 2015.POM.147). Die Referendumsfrist ist am 1. Oktober 2015 unbenutzt abgelaufen. Eine Volksabstimmung hätte nicht vor Frühling 2016 stattgefunden. Unter der Voraussetzung, dass eine Ausgabe erst nach dem Entscheid des finanzkompetenten Organs erfolgen darf, wäre die ausserordentliche Lage im Asylbereich im Sommer 2015 schlicht nicht zu bewältigen gewesen.

Weiter bestehen im MIP im Asylwesen bspw. mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) ein

Vertrag für die „Perspektiven und Rückkehrberatung mit Personen im Strafvollzug oder in Administrativhaft“ und mit der Kirchlichen Kontaktstelle für Flüchtlingsfragen (KKF) ein unbefristeter Staatsvertrag. Nach Art. 5 Abs. 2 des Staatsvertrags wird der Vertrag „per Ende Jahr aufgelöst, wenn das finanzkompetente Staatsorgan die Ausgaben für das kommende Jahr nicht bewilligt. Der RR wird in einem solchen Fall die Ausrichtung einer Entschädigung prüfen“. Diese beiden Verträge waren Gegenstand des abgelehnten Asylkredits und werden dem Grossen Rat deshalb in der nächsten November-Session wiederum vorgelegt.

Zusammenfassend kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass gemäss den geltenden Rechtsvorschriften Ausgaben fraglos vorgängig durch das finanzkompetente Organ zu bewilligen sind. Dies schliesst auch einen möglichen Volksentscheid ein. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass diesen Vorgaben in der Praxis soweit möglich nachgelebt wird. Wie oben dargelegt, gibt es allerdings in erster Linie bei wiederkehrenden Ausgaben Probleme, wenn in jedem Fall verlangt würde, dass Grossratsbeschlüsse zeitlich so zu planen sind, dass auch der unwahrscheinliche Fall einer Volksabstimmung einberechnet wird. Die dadurch entstehenden zeitlichen Verzögerungen und Mehrkosten lägen nicht im Interesse des Kantons. Art. 101 Abs. 1 KV verpflichtet die Behörden, den Finanzhaushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dies wäre bei einer buchstabengetreuen Umsetzung des Vorstosses in gewissen Fällen nicht mehr gegeben.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motion anzunehmen, wobei ihm aber eine buchstabengetreue Umsetzung gemäss den oben stehenden Ausführungen als nicht sinnvoll erscheint. Da er der Auffassung ist, dass das Anliegen in der gelebten Praxis bereits soweit möglich sachgerecht umgesetzt wird, beantragt er gleichzeitig die Abschreibung der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat