

Beschluss vom 25. Oktober 2016

Kleine Anfrage 2016/16
betreffend budgetierter Pauschalkürzungsbetrag

In einer Kleinen Anfrage vom 8. August 2016 stellt Kantonsrat Lorenz Laich diverse Fragen zur budgetierten Haushaltsverbesserung von 5 Mio. Franken.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

Im Rahmen der Beratung des Budgets 2016 wurde im Kantonsrat viel über die Zulässigkeit von Pauschalkürzungen debattiert. Die Auffassungen gingen weit auseinander. Dem Antrag einer pauschalen Haushaltsverbesserung, die unter einer neu geschaffenen Kontoposition 2500.368.9999 «Pauschale Haushaltsverbesserung» zu verbuchen ist, wurde knapp mit 25 : 24 Stimmen zugestimmt. Vor diesem Hintergrund sind vorab ein paar einleitende Hinweise angebracht:

Die in der Kantonsverfassung verankerte Budgethoheit überträgt dem Kantonsrat die Berechtigung, das vom Regierungsrat entworfene Budget zu beschliessen (vgl. Art. 56 lit. a und 66 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002; KV; SHR 101.000). Damit einher geht die Verpflichtung, das Budget in der gesetzlich vorgesehenen Form festzulegen. Diese Form ist heute für den Kanton Schaffhausen, im Vergleich zu anderen Kantonen und Gemeinden, relativ bestimmt. Nach geltendem Recht hat der Kantonsrat über die nach dem Kontenrahmen gegliederten einzelnen Budgetbeträge zu befinden (vgl. Art. 31 Finanzhaushaltsgesetz vom 26. Juni 1989; FHG; SHR 611.100). Die mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM1) für den Kanton Schaffhausen gewählte Beschlussfassung zum Budget nach dem Detaillierungsgrad des Kontenrahmens lässt – ausser bei den WoV-Dienststellen – keine grösseren globalen Budgetposten zu. Entsprechend ist es rechtlich gesehen der korrekteste Weg, Kürzungsanträge zu konkreten Kontenpositionen zu stellen. Es ist aber nicht so, dass Kürzungsanträge, die nicht direkt eine bestimmte Kontenposition betreffen, generell unzulässig wären.

Fest steht, dass sich die Rolle eines Parlamentes bei der Beschlussfassung zum Budget nicht darauf beschränken darf, das Total des Aufwandes oder den Ertragsüberschuss zu bestimmen. Dies käme materiell dem Verzicht der traditionell dem Parlament auferlegten Budgethoheit gleich. Wie detailliert aber das Budget auszugestalten ist und wie detailliert die Budgetberatung und -beschlussfassung im Parlament zu erfolgen hat, muss jedes Gemein-

wesen in Abhängigkeit von seiner Grösse und nach seinem Aufgabenverständnis selbst bestimmen. Zwischen den Globalbudgets von WoV-Dienststellen und einem auf die einzelne Aufgabe spezifizierten Konto finden sich in der Schweiz unterschiedliche Abstufungen. Ein allgemein gültiges Budgetrecht gibt es nicht. Es gilt abzuwägen. Mit zunehmendem Detaillierungsgrad wird der Spielraum der Regierung eingeschränkt, eine zu grosse Globalisierung verwässert dagegen die Budgethoheit des Kantonsrates (vgl. Stadt Zürich, Zulässigkeit einer pauschalen Budgetrückweisung bzw. von pauschalen Budgetkürzungen, Eine Auslegeordnung zum Budgetrecht vom 15. März 2012 mit weiteren Hinweisen). Die jüngste Lehre ist gegenüber pauschalen Budgetkürzungen sehr zurückhaltend. Sie gibt zu bedenken, dass die Zuständigkeiten verwischt werden, wenn der Regierungsrat die Möglichkeit erhält, an dem vom Kantonsrat beschlossenen Budget nachträglich Änderungen vorzunehmen. Blankokürzungen hält sie daher für unzulässig. Als zulässig betrachtet sie die Ermächtigung, in genau bestimmten Bereichen diejenigen Änderungen am Budget vorzunehmen, die im Budgetbeschluss näher umschrieben werden (vgl. Markus Rüssli / Tobias Jaag, Pauschale Budgetkürzungen durch das Parlament, insbesondere in den Zürcher Gemeinden, in ZBl 8/2016, 399, 404 ff.). Bei Kürzungen, die nicht nach Kontenpositionen erfolgen, hat sich der Kantonsrat deshalb die Frage zu stellen, ob er seiner Verantwortung noch gerecht wird und die Umsetzbarkeit sichergestellt ist.

Bezüglich der Umsetzbarkeit gilt es zu berücksichtigen, dass der beeinflussbare Teil des Budgets relativ klein ist (ca. 20 Prozent). Die budgetierten Ausgaben sind grossmehrheitlich gebunden. Sie werden weitgehend durch den ausserhalb vom Budget geformten Willensbildungsprozess vom zuständigen Organ bestimmt (Gesetz, gesonderter Kreditbeschluss oder Gerichtsurteil). Im Rahmen des Budgetprozesses können finanzgewichtige Ausgaben daher nicht oder kaum mehr beeinflusst werden. Allenfalls können Projekte und Investitionen auf das Folgejahr verschoben werden. Die Einnahmen lassen sich mit dem Budget nur sehr beschränkt, das heisst über eine Anpassung des Steuerfusses steuern.

Vor dem skizzierten Hintergrund erachtet der Regierungsrat Pauschalkürzungen für unproblematisch, solange der Beschluss des Kantonsrates auf die gebundenen Aufgaben Rücksicht nimmt und definiert, bei welchen Aufgaben oder Aufwandarten in welchem Umfang zu kürzen ist. Es bleibt damit ausreichend bestimmt, wie die Kürzungen auf die einzelnen Kontenpositionen zu verteilen sind. Rechtlich und politisch bedenklich stuft der Regierungsrat jedoch Pauschalkürzungen ohne inhaltliche Stossrichtung ein; also solche, bei denen der Kantonsrat nicht vorgibt, bei welchen Aufgabenbereichen und bei welchen Leistungen gekürzt werden soll.

Weiter sei darauf hingewiesen, dass mit Inkrafttreten des neuen Finanzhaushaltsgesetzes und der damit einhergehenden Umstellung auf das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) die Anforderungen an Kürzungsaufträge im Vergleich zum geltenden Recht gelockert werden. Die bisherige Vielfalt an Konten mit detaillierten Inhaltserklärungen wird gestrafft werden. Der Fokus soll auf die finanzpolitischen Ziele und Kennzahlen verlagert werden. Entsprechend kann der Kantonsrat dann betragsmässige Kostensenkungen für bestimmte Aufgabenbereiche beantragen, ohne diese auf die einzelnen Kontenpositionen umlegen zu müssen. Aber auch nach dem neuen Modell wird der Kantonsrat genügend spezifizieren müssen, wo gespart werden soll.

Zu den konkreten Fragen ist Folgendes zu sagen:

1. *Inwiefern hat die Regierung den parlamentarischen Auftrag, im Staatshaushalt 2016 eine pauschale Haushaltsverbesserung über 5 Mio. Franken zu erreichen, in seiner Haushaltsführung berücksichtigt?*

Auf der neu geschaffenen Kontoposition 2500.368.9999 «Pauschale Haushaltverbesserung», also bei der Dienststelle Sekretariat Finanzdepartement, stellte der Kantonsrat eine Pauschalkürzung ein. Dass diese Dienststelle die pauschale Kürzung von 5 Mio. Franken nicht auf ihre Konten umlagern soll, ist offensichtlich. Ihr budgetierter Aufwand beträgt knapp 0.5 Mio. Franken, Erträge nimmt sie für ihre Tätigkeiten nicht ein. Dem Regierungsrat sollte mit der Haushaltsverbesserung «die Handhabe gegeben werden, massgebend zu einer nicht vollständigen, aber doch zu einer gewissen Verbesserung innerhalb des Budgets beizutragen». Wie dies zu erfolgen hat, liess der Kantonsrat offen (vgl. Protokoll der 17. Sitzung des Kantonsrates vom 16. November 2015, Seite 851 ff.; Protokoll der 19. Sitzung des Kantonsrates vom 16. November 2015, Seite 940 ff.). Der pauschalen Haushaltsverbesserung fehlt damit die Zuordnung der politischen Verantwortung.

Der Regierungsrat für seinen Teil ist sich seiner Verantwortung für den Staatshaushalt 2016 wie auch für einen mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalt bewusst. Hierfür müssen keine Pauschalkürzungen budgetiert werden. Denn seit sich im Jahr 2011 abzeichnete, dass der laufende Aufwand unter Einschluss der Abschreibung der Investitionen mittelfristig nicht mehr durch die laufenden Einnahmen gedeckt werden können wird, ergriff der Regierungsrat laufend Massnahmen, um die Haushaltslage zu verbessern. Erste Massnahmen wirkten sich bereits auf das Budget 2012 aus (z. B. Einstellung von Projekten, Neupriorisierung von Investitionsvorhaben). Mit ESH3 legte der Regierungsrat ein Sparprogramm vor, welches den Kantonshaushalt im Umfang von knapp 20 Mio. Franken wiederkehrend entlastete. Wegen des

sich zusätzlich verschlechterten Finanzumfeldes (Einbrüche bei den Erträgen, demografiebedingte Mehrausgaben in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt) unterbreitete er zwei Jahre später das Entlastungsprogramm 2014 (EP2014). Insgesamt hat der Regierungsrat in den letzten fünf Jahren Entlastungsmassnahmen im Umfang von über 40 Mio. Franken eingeleitet. Ihre volle Wirksamkeit werden die Massnahmen ab dem Jahr 2019 erreichen.

Bei den ergriffenen Entlastungsmassnahmen von über 40 Mio. Franken handelt es sich zum allergrössten Teil um Massnahmen im Kompetenzbereich des Regierungsrates. Der Kantonsrat lehnte dagegen die Mehrheit der vorgeschlagenen, finanzgewichtigen Massnahmen ab oder unterbreitete sie der Stimmbevölkerung zur Abstimmung, welche sie dann ablehnte. Neue konkrete Vorschläge zur Kompensation hat der Kantonsrat nicht erkannt und ergriffen. Da der Regierungsrat das strikte Kostenmanagement der vergangenen Jahre in den beeinflussbaren Bereichen jedoch unvermindert fortsetzt (vgl. z. B. Limitierung Sachaufwand, Massnahmen Stellenbewirtschaftung, Antragsverfahren IT-Projekte usw.) und das Budget keine Reserven enthält, konnte der Regierungsrat nicht einfach irgendwo anordnen, die Kosten zu reduzieren. Nach jahrelangen Effizienz- und Strukturverbesserungen in der kantonalen Verwaltung können nicht einfach eben mal noch weitere Massnahmen im Umfang von 5 Mio. Franken ergriffen werden, ohne dass gesetzlich vorgegebene Aufgaben und Leistungen betroffen sind.

Gleichwohl ist die Staatsrechnung aber gewissen Schwankungspositionen, sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite, ausgesetzt. Als die Schweizerische Nationalbank im Januar 2016 entgegen der Prognosen 6.54 Mio. Franken auszahlte, zog der Regierungsrat Bilanz. Es zeichnete sich ab, dass dank der Kombination aus Entlastungsmassnahmen, restriktivem Kostenmanagement sowie grösseren Schwankungspositionen die Vorgabe des Kantonsrates einer zusätzlichen pauschalen Haushaltverbesserung im Umfang von 5 Mio. Franken voraussichtlich erreicht werden kann. Notkürzungen – welche sogar zu einem Leistungsabbau führen werden – würden kaum erforderlich werden.

2. *In welchen Verwaltungsbereichen oder bei welchen Sparten wurden bis Ende Juli 2016 Massnahmen realisiert, welche messbar zur Erfüllung dieses Verbesserungsziels beitragen?*

Der Regierungsrat setzt das in den vergangenen Jahren ergriffene strikte Kostenmanagement in den beeinflussbaren Bereichen unvermindert fort. Zusätzliche, neue Massnahmen wurden aus den bei der Antwort zu Frage 1 genannten Gründen nicht ergriffen.

3. *Welche Massnahmen sind noch in der Pipeline und bis Ende Jahr abgeschlossen?*

Siehe Antwort zu Frage 2.

4. *Wird die Haushaltsverbesserung im definierten Umfang für 2016 erreicht werden? Falls nein, was sind die Gründe?*

Die Haushaltverbesserung wird für 2016 im definierten Umfang aller Voraussicht nach erreicht werden. Es gilt jedoch zu beachten, dass das letzte Quartal gerade erst begonnen hat. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass 5 Mio. Franken rund 0.7 % des budgetierten Gesamtumsatzes 2016 entsprechen. Eine Ergebnisabweichung in dieser absoluten Höhe muss demzufolge stark relativiert werden.

5. *Wie hoch schätzt die Regierung den prozentualen Anteil an Verbesserungen, die in der Rechnung 2016 unter Konto 368.9999 «Pauschale Haushaltsverbesserung» verbucht werden, welche sich aufgrund besserer Konstellationen im Gesamthaushalt so ergeben haben und nicht aus gezielten Massnahmen resultieren?*

Wie vorgängig erläutert, resultiert die Haushaltverbesserung aus dem Zusammenspiel verschiedener Komponenten. Es kann daher keine zuverlässige Aussage darüber gemacht werden, wie viel Prozent je den Faktoren «Zufall» und «gezielten Massnahmen» zuzuordnen sind. Massgeblich ist letztlich, dass ein nachhaltig ausgeglichener Staatshaushalt ohne strukturelles Defizit vorliegt.

Schaffhausen, 25. Oktober 2016

DER STAATSSCHREIBER:


Dr. Stefan Bilger