



Kantonsrat

Sitzung vom: 15. September 2015, nachmittags

Protokoll-Nr. 350

Nr. 350

Postulat Truttmann-Hauri Susanne und Mit. über eine Stärkung der Finanzkontrolle (P 27). Ablehnung

Susanne Truttmann begründet das am 14. September 2015 eröffnete Postulat über eine Stärkung der Finanzkontrolle. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie am Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann das Postulat ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat beantwortet die von den Postulanten aufgeworfenen Fragen und Anliegen in Absprache mit der Finanzkontrolle wie folgt:

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht des Kantons. Ihre Aufgaben sind im Finanzkontrollgesetz (SRL Nr. 615) abschliessend festgehalten. Die Finanzkontrolle ist zuständig für die Prüfung des gesamten Finanzhaushaltes, insbesondere für

- a. die Prüfung der Jahresrechnung und der ihr zugrunde liegenden separaten Rechnungen der einzelnen Verwaltungseinheiten und Gerichte,
- b. die Prüfung der internen Kontrollsysteme (IKS),
- c. Systemprüfungen, Projektprüfungen, Objektprüfungen und Prüfungen der Methode bei Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsrechnungen sowie beim Controlling,
- d. Prüfungen im Auftrag des Bundes,
- e. Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen und Personen, soweit ein öffentliches Interesse besteht.

Die Prüfung von Planzahlen ist im Finanzkontrollgesetz nicht vorgesehen. Das wäre eine grundlegende Erweiterung des Aufgabenbereichs der Finanzkontrolle.

Bei der Prüfung des Finanzhaushaltes - insbesondere der Jahresrechnung des Kantons - kann sich die Finanzkontrolle auf klar definierte Rechnungslegungsgrundsätze und Prüfungsstandards abstützen. Nach diesen Standards hat die Finanzkontrolle die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass sie hinreichende Sicherheit gewinnt, ob die Jahresrechnung frei von wesentlichen falschen Angaben ist. Aufgrund der Ausbildung und der beruflichen Erfahrung der Mitarbeitenden gehört die Prüfung einer Jahresrechnung zur Kernkompetenz der Finanzkontrolle.

Anders sieht es bei der Prüfung von Planzahlen aus. Planzahlen beziehen sich auf Ereignisse und Handlungen, die noch nicht eingetreten sind und vielleicht gar nie eintreten werden. Zwar können Nachweise erhältlich sein, welche die zugrunde liegenden Annahmen stützen. Solche Nachweise sind im Allgemeinen ebenfalls zukunftsorientiert und deshalb von Natur

aus spekulativ. Darin unterscheiden sie sich von den Nachweisen, welche üblicherweise bei der Prüfung historischer Finanzinformationen (wie beispielsweise im Falle der Prüfung einer Jahresrechnung) erhältlich sind. So bedingen zum Beispiel die Einschätzungen der Entwicklung beim Finanzausgleich und den künftigen Ausschüttungen von Gewinnanteilen der Nationalbank einen direkten Informationszugang zur Bundesverwaltung und zur Nationalbank. Diesen hat die Finanzkontrolle nicht. Aus diesem Grunde wäre es für die Finanzkontrolle schwierig, einen genügenden Sicherheitsgrad zu erlangen, um ein positiv formuliertes Urteil darüber abzugeben, ob die den Planzahlen zugrunde liegenden Annahmen frei von wesentlichen Fehlern sind.

Hinzu kommt, dass Planzahlen - anders als Jahresrechnungen - über eine sehr lange Zeitperiode unter Einbezug vieler Beteiligter (Verwaltung, Regierung, Parlament) in verschiedenen Versionen erarbeitet werden. Eine Prüfung zu einem bestimmten Zeitpunkt würde also nicht ausreichen. Die Finanzkontrolle müsste den Prozess laufend überwachen, was erhebliche Ressourcen binden würde.

Das Finanzdepartement als für die Führung des Finanzhaushaltes zuständiges Departement verfügt über die zuverlässigsten Informationen und Instrumente zur Abschätzung der Risiken und Erstellung der Planzahlen. Im vorliegenden Fall stützte sich das Finanzdepartement auf die jährlichen Prognosen von BAK Basel zu den Ressourcenausgleichszahlungen für die Folgejahre, welche aufgrund der neusten Bundesdaten erstellt werden. Diese Zahlen übernehmen wir in den Aufgaben- und Finanzplan (AFP). Im AFP 2015-2018 ist BAK Basel für das Finanzplanjahr 2016 von einem Ressourcen-Index von 80,3 Punkten ausgegangen, während er schliesslich bei 83,5 Punkten zu liegen kam.

Die im Postulat zusätzlich gewünschte Ermittlung des Ausschöpfungsgrades des Ressourcenpotenzials ist für die Finanzkontrolle problematisch. Die Einschätzung, ob die Ressourcen optimal ausgeschöpft werden, wird je nach politischer Grundhaltung unterschiedlich erfolgen. Die Finanzkontrolle verhält sich als Fachorgan politisch neutral und will sich deshalb zu dieser Problematik nicht äussern.

Regierungsrat und Finanzkontrolle sind der Meinung, dass die Finanzkontrolle keinen wesentlichen Beitrag zu einer höheren Budgetsicherheit leisten kann, dies gilt auch für den "Beauftragten Interessenvertretung Bund" des Kantons. Die für die Beurteilung der Planzahlen verfügbaren Nachweise sind grösstenteils zukunftsorientiert und folglich weniger verlässlich. Aus diesem Grund wäre es für die Finanzkontrolle schwierig, einen genügend hohen Sicherheitsgrad zu erlangen, um zu bestätigen dass die den Planzahlen zugrunde liegenden Annahmen frei von wesentlichen Fehlern sind. Die Finanzkontrolle kann aber im Rahmen der internen Revision den Prozess und das interne Kontrollsystem bei der Erstellung der Planzahlen beurteilen.

Aus den vorliegenden Erwägungen beantragen wir Ihnen, das Postulat abzulehnen."

Susanne Truttman sagt, dass der Budgetprozess 2016 auf Hochtouren laufe. In einigen Wochen würde der Kantonsrat den AFP 2016–2019 und den Voranschlag 2016 behandeln. Dem Kanton Luzern würden im nächsten Jahr aus dem Finanzausgleich nicht wie angenommen 22 Millionen, sondern 79 Millionen Franken wegfallen. Das Ermessen sei massiv überstrapaziert worden. Sie frage sich auch, was der Regierung aus der Finanzdirektorenkonferenz bereits zur Kenntnis gebracht worden sei. Der Kanton Luzern habe aus den drei Steuergesetzrevisionen noch keine nachhaltige Stärke gewonnen. Die Mindereinnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich (NFA) könnten bei Weitem nicht kompensiert werden. Der Kanton Luzern habe seine finanziellen Herausforderungen weiter erhöht. Man müsse nun entscheiden, mit welchen Massnahmen diesem finanziellen Loch von rund einem Steuerzehntel 2016 zu begegnen sei. Es gebe dafür zwei Gegenmittel: die Aufhebung der Schuldenbremse mit einer Steuererhöhung sowie möglicherweise eine Korrektur bei den Unternehmen entsprechend der SP-Initiative oder weitere massivste Sparpakete, was man aber nicht mehr verantworten wolle. Im Sinne von True and Fair View müsse aus Sicht der SP-

Fraktion dringend das Vorsichtsprinzip gestärkt werden. Der Finanzdirektor solle der Regierung und dem Kantonsrat plausible und optimierte Planzahlen präsentieren. Er hätte die dafür nötigen Kontakte zur Finanzdirektorenkonferenz und die Verantwortung für das IKS in diesem Bereich. Die SP-Fraktion verlange deshalb, dass die Finanzkontrolle aus ihrer fachlichen und politisch unverblendeten Sicht künftig zuhause der zuständigen Kommissionen und als Finanzplanungsgrundlage für den Kantonsrat einen Mitbericht zu den relevantesten Planzahlen erstelle und kommuniziere. Dies müsse umgehend und bereits auf die Behandlung des Voranschlags 2016 geschehen. Ein so böser Planungsfehler wie der unerwartet stark geschrumpfte NFA-Beitrag dürfe sich nicht wiederholen. Die SP-Fraktion stelle sich die Frage, ob es zweckmässig sei, wenn sich die Finanzkontrolle gemäss Finanzkontrollgesetz lediglich auf historische Finanzinformationen beschränke. Zu einem guten internen Kontrollsystem (IKS) würden ebenso zukunftsgerichtete Analysen, Berechnungen und seriöse Prognosen gehören. Deshalb beantrage die SP-Fraktion eine Erweiterung des Aufgabenbereichs der Finanzkontrolle und somit die Überweisung des Postulats.

Michèle Graber betont, dass die im Titel des Postulats erwähnte Stärkung der Finanzkontrolle bei Umsetzung des Postulats zu einer massiven Schwächung der Finanzkontrolle führen würde. Es gebe dafür zwei Gründe. Der erste sei, dass die Finanzkontrolle einen Teil ihrer Unabhängigkeit verlieren würde. Das Risiko, dass spekulativ berechnete Zahlen dann in der Rechnung beschönigt dargestellt würden und akzeptiert würden sei gross. Dann einen Fehler zuzugeben sei schwierig, weshalb die Finanzkontrolle so ihre Unabhängigkeit verlieren würde. Zudem sei die Ermittlung, ob und wie das Ressourcenpotential optimal ausgeschöpft werden könne, eine politische Aufgabe, die auch hoch sensibel sei. Die Ausschöpfung des Ressourcenpotentials könne auf verschiedene Wege erfolgen und habe nicht nur mit Steuererhöhung zu tun. Diesbezüglich gebe es verschiedene Meinungen. Die Finanzkontrolle würde durch eine solche Einmischung an Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit verlieren. Auch die GLP-Fraktion hätte gerne gute bzw. bessere Planzahlen, was auch im Interesse des Finanzministers sei. Die gute Qualität der Planzahlen liege in der Verantwortung des Finanzdepartements. Die Überprüfung der angenommenen Zahlen könne die FIKO im Rahmen der Kontrolle des IKS und der allgemeinen internen Kontrolle durchführen. Es gehe dabei um Vergangenheitsbewältigung bzw. um Überprüfung der verschiedenen Prozesse. Die GLP-Fraktion lehne die Erheblicherklärung des Postulats ab, würde es aber begrüssen, wenn die Finanzkontrolle ab und zu ein bisschen genauer hinschauen würde.

Irene Keller teilt mit, dass die FDP-Fraktion das Postulat geschlossen ablehne. Wenn man einige Jahre in der PFK gearbeitet habe, schätze man die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle. Wenn die Forderungen von Susanne Truttmann überwiesen würden, würde die Finanzkontrolle einen grossen Teil ihrer Unabhängigkeit verlieren. Die Finanzkontrolle habe mehr zurückzuschauen und nicht wie verlangt spekulativ in Richtung Zukunft zu wirken. Dieser Teil sei beim Finanzdepartement am richtigen Ort.

Michael Töngi sagt, dass er sich bezüglich FIKO den beiden Vorrednerinnen anschliessen könne. Es sei klar, dass die FIKO die falsche Stelle für Prognosen in die Zukunft sei. Dies sei nicht mit ihrer Unabhängigkeit vereinbar. Der Vorstoss töne aber etwas an, das man anschauen müsse. Es gehe darum, wer die Prognosen mache und auch die Macht über dieses Wissen habe. Die Prognosen würden teilweise auch zum politischen Arsenal gehören und sich je nach Zeitpunkt, in dem sie gestellt würden, oder wie sie erstellt würden anders auswirken. Diesbezüglich sei das Parlament aktuell schwach in die Prozesse integriert. Teilweise erhalte man Prognosen, teilweise könne man sie aber auch nicht einsehen. Es gebe diesbezüglich ein institutionelles Ungleichgewicht. Man müsse diese Thematik allenfalls noch einmal in der PFK anschauen. Man könne nicht blindes Vertrauen haben. Der Ärger der SP und von Ludwig Peyer mit ihren Vorstössen sei verständlich. Es habe beim Thema NFA-Gelder allenfalls eine politische Steuerung stattgefunden, damit dieses Thema nicht früher auf den Tisch gekommen sei. Der Kantonsrat müsse sich dieser Problematik annehmen, die FIKO sei aber nicht die richtige Stelle, um sich dem anzunehmen. Der Vorstoss sei deshalb abzulehnen.

Marcel Zimmermann betont, dass die SVP-Fraktion den Vorstoss ablehnen werde. Man sehe keinen Nutzen durch einen zusätzlichen Mitbericht. Die Zwischen- und Tätigkeitsberichte der Finanzkontrolle würden genügen. Es mache keinen Sinn, Planzahlen zu kontrollieren. Diese seien weder richtig noch falsch. Er habe noch nie davon gehört, dass ein Unternehmen seine Planzahlen revidieren lassen würde. Er glaube nicht, dass die Finanzkontrolle die drohenden Ausfälle hätte erkennen können. Man könne sich höchstens fragen, ob es sich künftig noch

lohne, eine Berechnung durch BAK Basel erarbeiten zu lassen. Die Einschätzung des Ressourcenpotentials sei eindeutig ein politischer Entscheid, womit die Finanzkontrolle nichts zu tun haben dürfe. Sie sei dafür da, unabhängig die Rechnung zu prüfen. Er fände es aber sinnvoll, wenn der Zwischenbericht der Finanzkontrolle nicht erst im Mai, sondern bereits diskutiert werden könnte, wenn er vorliege. Er bitte darum, das Postulat abzulehnen.

Andrea Gmür bemerkt, dass sie persönlich der Meinung sei, dass es besser wäre, wenn diese Prognosen nicht nur beim Finanzdepartement angesiedelt wären. Prognosen seien immer unberechenbar. Die CVP-Fraktion teile die Aussagen der Postulantin, dass die Risiken von Fehleinschätzungen minimiert werden müssten. Der Weg des Postulats sei aber der falsche. Die Finanzkontrolle habe einen gesetzlich geregelten Auftrag. Es gebe keinen Grund, diesen zu ändern. Die Finanzkontrolle prüfe den staatlichen Finanzhaushalt nach anerkannten Revisionsgrundsätzen und eben gerade nicht aufgrund von Planzahlen. Abgesehen davon hätte die FIKO auch keinen Zugang zu den Planzahlen der Bundesverwaltung und der Nationalbank. Auch die Ermittlung des Ausschöpfungsgrades des Ressourcenpotentials durch die FIKO werde von der CVP-Fraktion abgelehnt, weil dies eine stark politische Einschätzung sei. Man wolle weiterhin eine neutrale und unabhängige Finanzkontrolle. Diese solle sich auf Fakten und berechenbare mathematische Grössen berufen können. Das Postulat werde deshalb abgelehnt.

Yvonne Hunkeler bittet darum, das Postulat abzulehnen. Man müsse vorsichtig sein, welche Aufgaben man der Finanzkontrolle zuordne. Man könne ihr auch eine ähnliche Rolle zuordnen wie einer Rechnungsprüfungs- oder Controlling-Kommission in der Gemeinde. Diese seien im Hinblick auf das Budget und den Finanzplan quasi der verlängerte Arm der Bevölkerung und von dieser auch gewählt. Sie nehme deshalb auch eine politische Beurteilung vor und mache beispielsweise auch eine Aussage zur Höhe des Steuerfusses. Dies sei nicht Aufgabe der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle sei unabhängig und prüfe die Jahresrechnung. Die Planzahlen würden gemäss gesetzlichen Vorgaben von der FIKO nicht geprüft. Mit einem Mitbericht durch die Finanzkontrolle würde diese zu einem mitwirkenden Organ bei der Erstellung von Budget und AFP. Sie würde somit auch Mitverantwortung dafür tragen. Dies sei systemwidrig, weshalb das Postulat abzulehnen sei.

Armin Hartmann sagt, es sei nicht ersichtlich, dass man systematisch falsche Planzahlen habe. Über Jahre hinweg seien die Ergebnisse besser gewesen als die Planungen. Man hätte sich dabei gegenseitig auf die Schulter geklopft. Nun sei es einmal anders, was passieren könne. Es sei fast wie ein Naturgesetz, dass wenn man einmal darüber hinauschiess, dies im nächsten Jahr wieder passiere. Die Grundsätze für die Regierung, wie sie diese Planungen zu erstellen habe, seien klar. Es sei das Prinzip True and Fair View anzuwenden. Dafür brauche es kein weiteres Gutachten einer zusätzlichen Organisation. Definitiv brauche es dafür auch nicht die Finanzkontrolle, die aufgrund des eigenen Vorsichtsprinzips vermutlich ein vierseitiger Bericht darüber abgeben würde, weshalb diese Zahlen zu interpretieren und doch nicht so genau seien. Es sei gefährlich, mehrere Vorsichtsprinzipien übereinander zuschalten. Dann könne dasselbe passieren, was man bei den Gemeinden beobachte. 83 Gemeinden würden nun vorsichtig budgetieren, was dazu führe, dass die Ergebnisse in der Regel besser seien als budgetiert. Dies brauche der Kanton nicht. Das Budget sei auf die 3,5 Milliarden Franken erstaunlich genau.

David Roth sagt, dass er Armin Hartmann recht gebe, dass jahrelang zu negativ budgetiert worden sei. Man sei immer von weniger Einnahmen ausgegangen und hätte am Schluss ein Plus gehabt. Auch dies sei eine falsche Budgetierung bzw. eine falsche Prognose. Wenn man in einem Unternehmen sagen würde, dies sei egal, man könne dadurch einfach die Investitionen nicht tätigen und hätte am Ende des Jahres trotzdem ein Plus, hätte niemand Freude daran. Man erwarte doch Zahlen, die verlässlich seien. Wenn wieder einmal ein grosses Sparprogramm im Kantonsrat gemacht werde und herauskomme, dass dies gar nicht nötig gewesen wäre, hätte jemand seinen Job nicht gemacht. Es falle auf, dass in der Tendenz die Budgetierungen eher zu einer Panikmache dienen würden als umgekehrt.

Marcel Omlin erwähnt, dass man dieses Thema anlässlich einer gemeinsamen Sitzung der AKK und PFK zusammen mit der Finanzkontrolle diskutiert habe. Die FIKO habe klar gesagt, dass dies nicht ihr Spielraum sei. Sie könne nicht in die Zukunft schauen, weil sie dadurch ihre Unabhängigkeit verlieren würde. Auch bei einer Firma würde die Revisionsstelle nur rückwirkend anschauen, was passiert sei, weil sie ansonsten ein Mandat der Unternehmensberatung übernehmen würde. Dies sei aber nicht Auftrag und Aufgabe der Finanzkontrolle. Das Postulat sei deshalb abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates bittet Finanzdirektor Marcel Schwerzmann darum, das Postulat abzulehnen. Formell sei zwar zu betonen, dass die Finanzkontrolle dem Kantonsrat und nicht dem Regierungsrat unterliege. Es sei dem Kantonsrat deshalb jederzeit möglich, der FIKO einen Auftrag zu erteilen. Es werde gefordert, dass die FIKO die Planungsgrundlagen prüfe. Sie müsste sich dann zu den Anzahl Schülern und Studierenden, die Mengengerüste im Gesundheitswesen, die Teuerung, die Währungsprognosen, die Börsenprognosen, den Goldkurs oder zum NFA äussern. Dies sei nicht möglich. Die UBS hätte beispielsweise eine Research-Abteilung, die eine Teuerungsprognose abgebe und um ein vielfaches grösser sei als die Luzerner Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle könne dies nicht leisten. Es sei ihre Aufgabe zurückzuschauen, ob alles korrekt abgewickelt worden sei. Es sei nicht ihre Aufgabe zu schauen, was abgewickelt werden solle, sondern wie es abgewickelt worden sei. Wenn er dies im Finanzdepartement ganz selber machen würde, bräuchte er ebenfalls einen Stab, der etwa fünfmal so gross wäre wie der heutige, was ebenfalls nicht realistisch sei. Man sei auf externe Prognosen angewiesen, die man auch verwenden würde. Die Budgets seien in den letzten Jahren genau gewesen. Man hätte im Vorjahr einen Gewinn von 12 Millionen Franken gehabt, was auf die 3,5 Milliarden Budget gerade einmal 0,3 % ausmachen würde. Dies obwohl man im Rahmen der Rechnung nicht wie die Firmen Gestaltungsmöglichkeiten habe. Man wolle alles transparent offenlegen und korrekt verbuchen. So habe man dies gemeinsam im FLG vereinbart. Man müsse sich auf externe Prognosen verlassen können und allenfalls damit leben, wenn diese auch einmal falsch seien.

Der Rat lehnt das Postulat mit 85 zu 14 Stimmen ab.