

An den Landrat

Glarus, 9. Februar 2016

Postulat Karl Mächler, Ennenda, und Unterzeichnende „Ausserordentliche Gemeindeversammlung nach zurückgewiesenem Voranschlag oder Steuerfuss“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der im Titel genannte Vorstoss wurde im April 2014 als Motion eingereicht (s. Beilage). Der Landrat hat diese am 24. September 2014 als Postulat überwiesen.

Im Bericht vom 3. Juli 2014 hat sich der Regierungsrat eingehend mit dem Vorstoss, der Rechtslage im Kanton Glarus, der Rechtslage im Fall der Nichtgenehmigung des Voranschlages einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechts sowie der Rechtslage im Falle der Nichtgenehmigung der Rechnung auseinandergesetzt. Er stellte dazu auch rechtsvergleichende Überlegungen an. Gestützt darauf kam man zum Schluss, dass eine gesetzesergänzende Regelung nicht notwendig ist. Deshalb beantragte der Regierungsrat die Ablehnung der Motion.

Mit der Überweisung als Postulat wurde der Regierungsrat beauftragt, zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage vorzulegen (Art. 81 Abs. 1 Bst. a Landratsverordnung), der Entwurf zu einem Beschluss auszuarbeiten (Bst. b) oder eine andere Massnahme zu treffen sei (Bst. c).

Nachdem der Bericht des Regierungsrates vom 3. Juli 2014 die Beurteilung, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, bereits vorweggenommen hat und das einschlägige kantonale Recht zwischenzeitlich keine wesentlichen Änderungen erfahren hat, ist grundsätzlich auf den bezeichneten Bericht zu verweisen. Es werden deshalb vorliegend nur mehr die wichtigsten Überlegungen und Erkenntnisse nochmals abgebildet.

Zusätzlich ist hingegen die Rechtsentwicklung auf kommunaler Ebene zu würdigen. Diese ist teils noch im Gange und wurde im Wesentlichen durch die gleiche Diskussion ausgelöst, welche vorliegend bereits die Motionäre vorstellig werden liess.

2. Inhalt des Postulats

Der Vorstoss möchte im Gemeindegesetz eine Regelung verankern, welche den Gemeinderat nach einer allfälligen Rückweisung des Voranschlages oder des Steuerfusses durch die Gemeindeversammlung verpflichtet, das entsprechende Geschäft innert acht Wochen wieder den Stimmberechtigten vorzulegen. Bei erneuter Rückweisung solle der Gemeinderat den

Voranschlag oder den Vorschlag für den Steuerfuss dem Regierungsrat zur Festlegung unterbreiten müssen. In Bezug auf die Rechnung gelte bereits eine analoge Regelung (Art. 66 Gemeindegesetz, GG). Weshalb dies bezüglich Voranschlag und Steuerfuss anders ist, sei nicht plausibel. Insbesondere treffe es nicht zu, dass jede Vorsteherschaft interessiert sei, schnellstmöglich einen neuen Voranschlag vorlegen zu können. Ohne genehmigten Voranschlag operativ tätig zu sein, bedeute in der Praxis, dass nur gebundene Ausgaben getätigt werden dürfen. Dies sei weder für eine öffentliche Verwaltung noch für eine öffentlich-rechtliche Anstalt auf Dauer akzeptabel. Auch für das Personal ergäben sich Unsicherheiten. Selbst wenn Rückweisungen von Voranschlägen oder Steuerfüssen nicht den Normalfall bildeten, bedürfe es einer Regelung wie in anderen Kantonen.

3. Rechtslage im Kanton Glarus

Artikel 67 Absatz 1 GG bestimmt den Ablauf im Budgetprozess so, dass die Stimmberechtigten zuerst über den Voranschlag und danach über den Steuerfuss beschliessen müssen: Nachdem dazu Beschluss gefasst ist, wofür welche Mittel ausgegeben werden, ist der Steuerfuss festzulegen, der die verfügbaren Mittel bestimmt.

Artikel 47 GG schreibt vor, dass die Gemeinden spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und bis zum 15. Dezember über Voranschlag und Steuerfuss für das folgende Jahr beschliessen müssen.

Schliesslich müssen die Gemeinden nach Artikel 202 des Steuergesetzes den Steuerfuss für das folgende Jahr festsetzen. Das heisst einerseits, dass sie dies noch im alten Jahr tun müssen und andererseits, dass dies – in Verbindung mit Artikel 67 Absatz 1 GG – zunächst wiederum einen verabschiedeten Voranschlag voraussetzt.

3.1. Rechtslage im Falle der Nichtgenehmigung eines Voranschlages

Im Gemeindegesetz findet sich keine ausdrückliche Regelung dazu, wie zu verfahren ist, wenn der Voranschlag einer Gemeinde nicht genehmigt wird. Zwar bestehen auch dazu Vorschriften (vgl. Art. 67 GG), doch analoge Regeln, wie sie für die Nichtgenehmigung der Rechnung gelten, fehlen. Aufgrund der Gesetzessystematik hätte es sich denn auch angeboten, in den aufeinanderfolgenden Artikeln 66 und 67 GG für die Fälle der Nichtgenehmigung der Rechnung einerseits und des Voranschlages andererseits analoge Regelungen zu treffen. Fehlen solche, besteht kaum Anlass anzunehmen, es handle sich hier um ein Versehen.

Die weiteren einschlägigen gesetzlichen Regelungen zeigen sodann, weshalb die Gesetzgeberin schweigt bzw. dass sie dies qualifiziert tut. Fehlt nämlich ein genehmigter Voranschlag, so fehlen die sogenannten „Budgetkredite“ (Art. 49 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Glarus und seiner Gemeinden, Finanzhaushaltgesetz, FHG). Eines solchen bedarf die zuständige Behörde, um die Jahresrechnung für den angegebenen Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten. Ohne Budgetkredit darf grundsätzlich keine Ausgabe bewilligt werden (Art. 38 FHG). Davon ausgenommen ist die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe, die – ohne nachteilige Folgen für die Gemeinde – keinen Aufschub erträgt oder wo es sich um eine gebundene Ausgabe handelt (vgl. auch Art. 52 FHG). Je nachdem, wie man diese Regelungen versteht, ergibt sich für die Gemeindeexekutive ein mehr oder weniger restriktives Ausgabenregime. Unabhängig davon, wie weit man den Begriff der gebundenen Ausgabe interpretiert, zeigt ein nichtgenehmigter Voranschlag spätestens dann Wirkung, wenn deswegen der Gemeindesteuerfuss nicht festgesetzt werden kann (Art. 67 Abs. 1 GG).

Ohne Steuerfuss können Steuern weder veranlagt noch eingezogen werden. Dies zwingt jede Gemeinde ohne genehmigtes Budget dazu, schnellstmöglich zu einem solchen zu gelangen. Gelingt dies nicht, steht dem Regierungsrat das gesamte aufsichtsrechtliche Instrumentarium zur Verfügung. Namentlich könnte er anstelle der Gemeindeversammlung

über Voranschlag und Steuerfuss beschliessen (Art. 142 Abs. 2 GG). Der fehlende Gemeindesteuerfuss würde zudem nicht nur den Einzug der Gemeindesteuern blockieren, sondern auch denjenigen der kantonalen Steuern; ein Umstand den der Regierungsrat veranlassen könnte, das Nötige schneller vorzukehren, als die Urheber des Vorstosses dies im Gesetz zu verankern wünschen.

Offensichtlich bedarf es einer zusätzlichen Regelung in Bezug auf die Gemeinden nicht. Diese haben selber ein eminentes Interesse daran, innert kürzester Zeit zu einem genehmigten Voranschlag zu kommen. Überdies bestünden aufsichtsrechtlich umfassende Möglichkeiten. Damit widerspräche die Umsetzung des Postulats Verwesentlichungsgrundsätzen (Redundanz). Darüber hinaus könnte dadurch ein wirkungsvolles und zeitgerechtes (aufsichtsrechtliches) Einschreiten behindert werden. Schliesslich wäre etwa das Abstellen auf den Vorjahressteuerfuss (vgl. Kanton Zug) nur in Bezug auf Gemeinden zielführend, wobei auch die Postulanten hier weniger Bedarf zu sehen scheinen. Anstalten hingegen setzen keinen Steuerfuss fest. Sie generieren ihre Einnahmen auf anderen Wegen. Für sie besteht deshalb nicht dieselbe Notwendigkeit, innert Kürze zu einem genehmigten Budget zu gelangen. Anstalten können unabhängig davon, ob ihr Budget genehmigt wurde oder nicht, weiterhin gemäss ihren Tarifen Rechnung stellen oder Gebühren erheben.

Allerdings erscheint es schwer vorstellbar, dass sich grosse Anstalten länger als unbedingt nötig nur auf gebundene Ausgaben beschränken können. Der Investitionsbedarf wird über kurz oder lang einen derartigen Druck schaffen, dass ein grosses Unternehmen nicht umhinkommt, das Notwendige in die Wege zu leiten, damit ein genehmigtes Budget zur Verfügung steht. Budgetlose Phasen verursachen einen Investitionsstau und dürften darauf hindeuten, dass der Begriff der gebundenen Ausgabe zwischenzeitlich grosszügig interpretiert wird. Dass solche Phasen beim Personal für Verunsicherung sorgen können, ist nachvollziehbar. Solange die Budgethoheit bei der Gemeinde liegt, ist dies kaum zu verhindern. Immerhin aber gelten Löhne in aller Regel als gebunden. Allfällige Unsicherheiten halten sich deshalb in Grenzen bzw. beschränken sich darauf, dass keine frei bestimmbar Ausgaben, d. h. vor allem keine Investitionen, getätigt werden können.

Soweit schliesslich frei bestimmbar Ausgaben ohne Budget nicht getätigt werden dürfen, birgt dies Risiken und Chancen. Zwar kann die Ausgabenhöhe variieren, doch kann sich sowohl in Bezug auf die Notwendigkeit als auch in Bezug auf die Art und Weise der Aufgabenerfüllung zu einem späteren Zeitpunkt etwas anderes bzw. etwas Besseres ergeben.

Daraus folgt, dass es einer Regelung, wie sie die Postulanten beantragen, auch in Bezug auf „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ (Art. 2 Abs. 3 FHG) derzeit nicht bedarf. Erfahrungsgemäss ist es stets mit Risiken behaftet, aufgrund eines Einzelfalles überstürzt gesetzgeberisch aktiv zu werden. Es drohen Überregulierungen. Stattdessen sollten auch solche Fragen bei einer künftigen Revision des Gemeindegesetzes im Gesamtkontext eingehend geprüft werden. Dies umso mehr, als das geltende Recht zwischenzeitlich (über den Begriff der gebundenen Ausgabe) durchaus eine Handhabe bietet, auch selbstständige Anstalten (ohne Budgethoheit) dazu zu bewegen, möglichst rasch um die Genehmigung ihrer Budgets nachzusuchen.

3.2. *Rechtslage im Falle der Nichtgenehmigung der Rechnung*

Die Postulanten verweisen auch darauf, dass das Gesetz den Fall regelt, dass die Rechnung nicht genehmigt wird (Art. 66 GG) und fordern in Bezug auf den Voranschlag Analoges. Dazu ist darauf hinzuweisen, dass ohne die bestehende Regelung für die Exekutive nur wenig Anlass bestünde, innert nützlicher Frist das Notwendige aufzuarbeiten. Mit der Rechnung wird im Nachhinein über Ausgaben Bericht erstattet, welche während der Rechnungsperiode getätigt wurden. An der Ausgabe selber ändert die Nichtgenehmigung nichts. Diese verpflichtet den Gemeinderat in der Regel nur zu zusätzlichen Prüfungen, Ausführungen, Stellungnahmen oder Korrekturen. Im Gegensatz dazu ist der Gemeinderat zwingend und

rasch auf ein genehmigtes Budget angewiesen. Die Gesetzgeberin hat diese beiden unterschiedlichen Sachverhalte bewusst unterschiedlich geregelt und dies auch gewollt (qualifiziertes Schweigen).

4. Haltung des Regierungsrates

Die Rechts- oder Säumnisfolgen in vereinzelt Kantonen münden alle im aufsichtsrechtlichen Festsetzen des Voranschlages. Dies ist im Kanton Glarus bereits heute möglich. Eine spezielle Regelung ausserhalb des Aufsichtsrechts schafft keinen Mehrwert. Insofern ist aus rechtlicher Sicht kein Bedarf erkennbar, die heutige Regelung zu ergänzen; sie genügt.

5. Entwicklungen auf Gemeindeebene

Aktuell befinden sich in den Gemeinden Glarus und Glarus Nord verschiedene Gemeindecassens in Revision. So sollen in der Gemeinde Glarus die Finanzkompetenzen der beiden selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (APG, TBG) ausgebaut werden, indem die Budgethoheit von den Stimmberechtigten der Gemeinde auf die Anstalten selber übertragen werden soll (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. b Entwurf Gemeindeordnung Glarus). Sollte die Gemeinde Glarus diesen letzten beiden kommunalen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Glarus die Budgethoheit zuerkennen, würde sich der Anwendungsbereich einer Gesetzesergänzung, wie sie die Postulanten verlangen, weiter reduzieren: Sie beträfe künftig nur mehr die Gemeinden selber. In Bezug auf diese erweist sich eine Regelung, welche diese verpflichtet, innert bestimmter Zeit erneut um Genehmigung des Budgets nachzusuchen, jedoch als überflüssig (vgl. Ziff. 3.1). Eine gewisse Berechtigung war ohnehin nur in Bezug auf Anstalten *ohne* Budgethoheit zu erkennen, weil diese weniger auf ein genehmigtes Budget angewiesen sind. Der Vorstoss dürfte denn auch primär in diese Richtung gezielt haben.

Damit ist mit Blick auf die Rechtsentwicklung in den Gemeinden festzustellen, dass mittlerweile noch weniger Handlungsbedarf im Sinne der Postulanten bestehen dürfte, jedenfalls keiner, welcher eine separate und mit Blick auf den unbestrittenen Anpassungsbedarf im Gemeinde- (inkl. KV) und im Finanzhaushaltgesetz vorgezogene Gesetzesrevision rechtfertigen könnte. Die im vorliegenden Zusammenhang sich stellenden Fragen (Budget, Verpflichtungskredite, Anstaltenbegriff usw.) werden im anstehenden Projekt „Überarbeitung Gemeindegesetz und Kantonsverfassung (Bereinigung Übergangsrecht)“ diskutiert werden können (vgl. Legislaturplanung 2014–18, S. 27).

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen und damit das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Röbi Marti, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Motion (als Postulat überwiesen)