

An den Landrat

Glarus, 3. Juli 2014

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

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Inhalt der Motion

Die Motion möchte im Gemeindegesetz eine Regelung verankern, welche den Gemeinderat nach einer allfälligen Zurückweisung des Voranschlages oder des Steuerfusses durch die Gemeindeversammlung verpflichtet, das entsprechende Geschäft innert acht Wochen wieder den Stimmberechtigten vorzulegen. Bei erneuter Zurückweisung 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, GS II E/2). Weshalb dies bezüglich Voranschlag und Steuerfuss anders ist, sei nicht plausibel. Insbesondere treffe es nicht zu, dass jede Vorsteher-schaft 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.

2. Rechtslage im Kanton Glarus

Artikel 67 Absatz 1 GG bestimmt das Abstimmungsprozedere so, dass die Stimmberechtigten zuerst über den Voranschlag und danach über den Steuerfuss beschliessen müssen. Zunächst muss darüber (beraten und) beschlossen werden, wofür wie viele Mittel ausgegeben werden sollen. Erst anschliessend kann der Steuerfuss, der die verfügbaren Mittel bestimmt, festgelegt werden. Solange ein verabschiedetes Budget fehlt, muss und darf nicht über den Steuerfuss beschlossen werden.

Das geltende Recht enthält auch Terminvorgaben. Artikel 47 GG bestimmt, dass Gemeinden ohne Gemeindeparlament spätestens bis zum 30. Juni über die Rechnung des Vorjahres und bis zum 15. Dezember über den Voranschlag sowie den Steuerfuss für das folgende Jahr beschliessen müssen. Gemeinden mit Gemeindeparlament beschliessen spätestens bis 15. Dezember über die Rechnung des Vorjahres und über den Voranschlag für das folgende Jahr. Sie setzen dabei auch den Steuerfuss für das Folgejahr fest. Dies bedeutet im Wesentlichen nur, dass die Gemeinden bis zu den festgelegten Terminen über die bezeichneten Geschäfte beschliessen müssen. Die Motionäre greifen jedoch nicht das Problem auf, dass

diese Geschäfte nicht angegangen werden bzw. dass innert der Fristen keine entsprechende Beschlüsse ergehen, sondern wünschen eine terminierte Regelung für den Fall, dass keine Genehmigung erfolgt.

Soweit im Übrigen Gemeinden mit Parlament nicht nur über den Steuerfuss „beschliessen“, sondern diesen gemäss Gesetzeswortlaut innert Frist „festsetzen“ müssen, ergibt sich daraus nichts wesentlich anderes. Zum einen sind auch sie nur dann dazu in der Lage, nachdem ein genehmigtes Budget vorliegt und zum andern ergibt sich eine solche Vorgabe bereits aus der Steuergesetzgebung. Gemäss Artikel 202 Steuergesetz (GS VI C/1/1) haben die politischen Gemeinden den Steuerfuss nämlich für das folgende Jahr festzusetzen. Dies bedeutet, dass der Steuerfuss für das folgende Jahr demnach spätestens bis Ende Jahr festgesetzt werden muss, was – in Verbindung mit Artikel 67 Absatz 1 GG – zunächst wiederum ein verabschiedetes Budget voraussetzt.

3. Rechtslage im Falle der Nichtgenehmigung eines Voranschlages

3.1. Gemeinden

Im Gemeindegesetz findet sich keine ausdrückliche Regelung dazu, wie zu verfahren ist, wenn ein Voranschlag einer Gemeinde nicht genehmigt wird. Zu Recht weisen die Motionäre darauf hin, dass die Gesetzgeberin zwar auch bezüglich dieses Prozesses in Artikel 67 GG gewisse Vorschriften bestimmt hat. Analoge Regeln, wie sie für den Fall der Nichtgenehmigung der Rechnung gelten, würden jedoch fehlen. Aufgrund der Gesetzessystematik hätte es sich in der Tat 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, GS VI A/1/2). 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). Eine Ausnahme gilt nur dort, wo die Vornahme eines Aufwands oder einer Ausgabe – ohne nachteilige Folgen für die Gemeinde – keinen Aufschub erträgt oder wo es sich um eine gebundene Ausgabe handelt. In solchen Fällen kann der Gemeinderat auch ohne Budgetkredit eine Ausgabe beschliessen. Keines Budgetkredits bedürfen zudem Ausgaben, denen im gleichen Rechnungsjahr entsprechende sachbezogene Erträge und Einnahmen gegenüberstehen sowie Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget im Umfang der Auflösung früher gebildeter Rücklagen (Art. 52 FHG).

Je nach dem, wie man diese Regelungen versteht, ergibt sich für die Gemeindeexekutive ein mehr oder weniger restriktives Ausgabenregime. Völlig unabhängig davon, wie extensiv man den Begriff der gebundenen Ausgabe interpretieren will, entfaltet 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 würde jede Gemeinde ohne genehmigtes Budget dazu zwingen, schnellstmöglich zu einem solchen zu gelangen. Gelingt ihr dies nicht, steht dem Regierungsrat das gesamte aufsichtsrechtliche Instrumentarium zur Verfügung. Namentlich könnte er – zur Wiederherstellung oder Sicherung der öffentlichen Ordnung – anstelle der Gemeindeversammlung nicht nur über die Rechnung im Sinne von Artikel 66 GG beschliessen, sondern auch über Voranschlag und Steuerfuss (Art. 142 Abs. 2 GG). Der fehlende Gemeindesteuerfuss würde zudem nicht nur den Einzug der Gemeindesteuern blockieren,

sondern auch denjenigen der kantonalen Steuern. Deshalb könnte der Regierungsrat darauf angewiesen sein, das Nötige schneller vorkehren zu können, als die Motionäre dies im Gesetz zu verankern wünschen.

In diesem Zusammenhang erscheint die Lösung interessant, welche im Kanton Zug gilt. Sofern dort der Steuerfuss nicht bis zum 1. April festgelegt ist, gilt derjenige des Vorjahres (vgl. Kt. ZG: § 21 Abs. 2 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4.9.1980¹). Dies befreit die Aufsichtsbehörde vom Druck, den Gemeindesteuerfuss innert kurzer Frist und gestützt auf ungesicherte Daten festsetzen zu müssen. Allerdings wird sich die Aufsichtsbehörde, soweit sie einen Steuerfuss für eine Gemeinde festsetzen muss, wohl ohnehin an demjenigen des Vorjahres orientieren.

Offensichtlich bedarf es einer zusätzlichen Regelung, wie sie die Motionäre beantragen, in Bezug auf die Gemeinden nicht. Aufsichtsrechtlich bestehen bereits entsprechende Möglichkeiten. Die Umsetzung der Motion widerspräche Verwesentlichungsgrundsätzen (Redundanz). Darüber hinaus könnte die Umsetzung der Motion wirkungsvolles und zeitgerechtes (aufsichtsrechtliches) Einschreiten behindern. Schliesslich würde ein allfälliges Abstellen auf den Vorjahressteuerfuss zwar in Bezug auf Gemeinden helfen, doch scheinen hier auch die Motionäre weniger Bedarf zu sehen. Insofern bedarf es einer Regelung der beantragten Art derzeit nicht bzw. es ist dergleichen gegebenenfalls im Rahmen einer materiellen Überarbeitung des Gemeindegesetzes² im Gesamtzusammenhang zu prüfen.

3.2. Andere Personen des öffentlichen Rechts

Das FHG zielt darauf ab, dass die Organe der Gemeinden die verfassungs- und gesetzmässige Finanzordnung ausüben können und die für die finanzielle Führung erforderlichen Instrumente in die Hand erhalten (Art. 1 Abs. 1). Es bezweckt dies für sämtliche Gemeindeorgane: Der Geltungsbereich des FHG erstreckt sich auf die Gemeinden (Art. 2 Abs. 1) und grundsätzlich auch auf „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ (Art. 2 Abs. 3 FHG). Einschränkungen bzw. Erleichterungen gelten für „Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke und dergleichen sowie Alters- und Pflegeheime“ (a.a.O. Abs. 4) und zwar unabhängig ihrer Rechtsnatur. Für sie besteht keine Verpflichtung, ihre Rechnungen nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 zu führen. „Selbstverständlich gelten aber auch für diese Betriebe die Grundsätze (Art. 52 Abs. 1 KV³)“ (Memorial 2009, zu Art. 2 Abs. 4, S. 168).

Artikel 2 Absatz 5 erklärt das FHG u.a. auch anwendbar auf die Tätigkeit der „unselbstständigen Anstalten der Gemeinden“ (Bst. b). Daraus, dass nur die unselbstständigen Anstalten explizit genannt werden, darf nicht geschlossen werden, dass für die selbstständigen etwas anderes gelten würde. Es kann dies aufgrund der Materialien ausgeschlossen werden.

¹ In Anlehnung daran und mit Blick auf Art. 202 Steuergesetz wäre eine ergänzende Regelung in Art. 67 GG (als Abs. 3?) denkbar, welche sinngemäss wie folgt lauten könnte: „Wird der Steuerfuss nicht bis Ende Jahr festgelegt, gilt der Steuerfuss des Vorjahres.“

² Das Gemeindegesetz vom 3.5.1992 zeigt Revisionsbedarf. Bspw. wurden im Zuge der Umsetzung der Gemeindestrukturreform div. Regelungen für Gemeinden mit Gemeindeparlament eingefügt. Darunter litt die Systematik. Weiter handelt das Gesetz allgemein von „Anstalten“, ohne Differenzierung/Definition, wurden im Jahre 2010 nur die zwingend gebotenen materiellen Änderungen vorgenommen und wurde auf weitere, möglicherweise sinnvolle Anpassungen verzichtet (z.B. Art. 92 Abs. 1 Satz GG). Schliesslich ist auch zu prüfen, ob Detailregelungen wie bspw. jene in Art. 55 noch stufengerecht sind. Die Revision wird Ressourcen binden und soll zu gegebener Zeit an die Hand genommen werden. Schliesslich ist in Glarus Nord ein Vorstoss hängig, der die Abschaffung des Gemeindeparlaments zum Ziel hat. Der Entscheid darüber wird die Revisionsarbeiten beeinflussen.

³ *Der Kanton, die Gemeinden und die andern öffentlich-rechtlichen Körperschaften müssen ihren Haushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des Haushaltsgleichgewichts, der Sparsamkeit, der Dringlichkeit, der Wirtschaftlichkeit, des Verursacherprinzips, der Vorteilsabgeltung, der Wirkungsorientierung, der Zielorientierung und des Verbots der Zweckbindung von Hauptsteuern, unter Vorbehalt der kantonalen Bausteuer, führen.*

Die Regelung in Artikel 2 Absatz 3 FHG entspricht nämlich der Mustervorlage⁴, welche vorab im Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe d u.a. die unselbstständigen Anstalten dem Geltungsbereich des Gesetzes unterstellt, um diesen in Absatz 2 auf „selbstständige Anstalten sowie andere Behörden und Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts“ auszudehnen. In der Glarner Fassung wird für denselben Betroffenenkreis der Sammelbegriff „andere Personen des öffentlichen Rechts“ (a.a.O. Abs. 3) verwendet. Auch die Gesetzessystematik weist in dieselbe Richtung. Wäre es nämlich die Absicht der Gesetzgeberin gewesen, die selbstständigen Anstalten anders zu behandeln bzw. vom Geltungsbereich des FHG auszunehmen, so hätte sie im vorangehenden Absatz 4 nicht „die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke“ – ungeachtet ihrer Rechtsform – von der Pflicht befreit, ihre Rechnung nach HRM2 zu führen. Vielmehr hätte sie diese Ausnahme stattdessen zugunsten selbstständiger öffentlich-rechtlicher Anstalten bestimmt. Die Gesetzgeberin hat dies jedoch nicht getan. In der Folge bestand für sie auch keinerlei Veranlassung, die entsprechenden Begrifflichkeiten zu klären. Dies wäre unabdingbar gewesen, hätte sie an die Unterscheidung zwischen selbstständiger und unselbstständiger Anstalt derart unterschiedliche Rechtsfolgen knüpfen wollen.

Gestützt darauf ist festzustellen, dass das FHG grundsätzlich (mit dem Vorbehalt bzgl. Rechnungslegung zugunsten von Betrieben der bezeichneten Art, unbesehen ihrer Rechtsnatur) auch für selbstständige Anstalten gilt und damit jede Ausgabe grundsätzlich auch eines Budget- oder Nachtragskredits bedarf (Art. 38 Abs. 1 Bst. c FHG; vgl. zum Ganzen oben Ziff. 3.1).

Der wesentlichste Unterschied zu den Gemeinden ist vorliegend darin zu sehen, dass nur die Gemeinden Steuerfüsse festsetzen dürfen bzw. müssen. Andere Personen des öffentlichen Rechts generieren ihre Einnahmen auf anderen Wegen. Damit besteht für diese weder eine entsprechende Pflicht noch dieselbe Notwendigkeit, innert Kürze zu einem genehmigten Budget zu gelangen. Sie sind nicht zwingend auf die Genehmigung des Budgets angewiesen, um anschliessend den Steuerfuss festsetzen zu können. Konkret kann die TBG unabhängig davon, ob ihr Budget genehmigt wurde, weiterhin ihre Tarife in Rechnung stellen oder Gebühren erheben.

Allerdings erscheint es schwer vorstellbar, dass sich ein Unternehmen wie die TBG länger als unbedingt nötig nur auf gebundene Ausgaben beschränken kann. Allein schon der laufende Investitionsbedarf wird über kurz oder lang einen derartigen Druck schaffen, dass das Unternehmen nicht umhinkommt, das Notwendige in die Wege zu leiten, damit ein genehmigtes Budget zur Verfügung steht. Länger als unbedingt nötig währende Zwischenphasen verursachen einen Investitionsstau und dürften darauf hindeuten, dass der Begriff der „gebundenen Ausgabe“ grosszügig interpretiert wird.

Dass Phasen ohne genehmigtes Budget beim betroffenen 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 bestimmbareren Ausgaben, d.h. vor allem keine Investitionen, getätigt werden können.

Soweit schliesslich frei bestimmbarere Ausgaben für die „budgetlose“ Phase nicht getätigt werden dürfen, birgt dies Risiken wie auch Chancen. Zwar kann die Ausgabenhöhe variieren, doch kann sich sowohl in Bezug auf die Notwendigkeit als auch in Bezug auf die Art und Weise zu einem späteren Zeitpunkt etwas anderes bzw. etwas besseres ergeben.

Daraus ergibt sich, dass es einer Regelung, wie sie die Motionäre beantragen, auch in Bezug auf „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ (Art. 2 Abs. 3 FHG) derzeit nicht

⁴ Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, herausgegeben durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern, Ausgabe 2008, S. 109 und 127 f.

bedarf. Dies gilt für unselbstständige wie auch für selbstständige Anstalten. Erfahrungsgemäss ist es auch mit einigen Risiken behaftet, aufgrund eines Einzelfalles überstürzt gesetzgeberisch aktiv zu werden. Es drohen Überregulierungen. Stattdessen sollten auch solche Fragen im Rahmen einer künftigen Revision des Gemeindegesetzes im Gesamtkontext eingehend geprüft werden. Dies umso mehr, als das geltende Recht in der Zwischenzeit (über den Begriff der gebundenen Ausgabe) durchaus eine Handhabe bietet, auch eine selbstständige Anstalt dazu zu bewegen, innert nützlicher Frist um eine Genehmigung ihres Budgets nachzusuchen.

4. Rechtslage im Falle der Nichtgenehmigung der Rechnung

Die Motionäre fordern die Ergänzung des Gemeindegesetzes u.a. auch mit Verweis darauf, dass das geltende Recht eine analoge Regelung für den Fall kenne, dass die Rechnung nicht genehmigt wird (Art. 66 GG). Dies trifft zu. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass ansonsten für die Exekutive nur wenig Anlass bestünde, innert bestimmter Frist das Notwendige aufzuarbeiten. Bei der Rechnungsgenehmigung handelt es sich um eine Berichtserstattung im Nachhinein über Ausgaben, welche während der Rechnungsperiode getätigt wurden. An der Ausgabe selber ändert die Nichtgenehmigung nichts mehr. Sie verpflichtet den Gemeinderat in der Regel nur zu zusätzlichen Prüfungen, Ausführungen, Stellungnahmen oder Korrekturen. Im Gegensatz dazu muss mit dem Budget erst die Berechtigung eingeholt werden, beantragte Ausgaben in Zukunft tätigen zu dürfen. Wünscht die Exekutive entsprechende Ausgaben tätigen zu können, so bedarf sie eines Budget(kredit)s und der Festlegung des Steuerfusses.

Die Gesetzgeberin hat diese beiden unterschiedlichen Sachverhalte differenziert geregelt bzw. das Gesetz schweigt in Bezug auf die Nichtgenehmigung des Voranschlags qualifiziert.

5. Rechtsvergleichung

Die Motionäre behaupten, zahlreiche Kantone würden solche Regelungen in ihrer Gesetzgebung ebenfalls kennen. Dies ist etwa in den Kantonen Schaffhausen (SH) und Wallis (VS) der Fall. Im Kanton VS sind die Gemeinden gehalten, innert 60 Tagen einen zurückgewiesenen Vorschlag (nach Überarbeitung) erneut der Budgetbehörde vorzulegen. Im Falle einer nochmaligen Ablehnung entschiede der Staatsrat, und zwar wiederum innert 60 Tagen (Art. 7 VS-Gemeindegesetz vom 5.2.2004). Im Kanton SH muss der Voranschlag vor Beginn des Rechnungsjahres festgesetzt werden. Wird nicht zugestimmt, so muss der Gemeinderat innert zwei Monaten nach der Verwerfung einen neuen Voranschlag vorlegen. Bei abermaliger Ablehnung entschiede die Regierung und setzte den Steuerfuss fest (Art. 82 SH-Gemeindegesetz vom 17.8.1998). Im Kanton Bern gilt keine Frist (für eine nochmalige Vorlage des Voranschlags). Stattdessen haben die Gemeinden einen Budgettermin einzuhalten; soweit der Voranschlag bis Mitte Rechnungsjahr nicht beschlossen ist, setzt ihn der Regierungsrat fest (Art. 77 BE-Gemeindegesetz). Dieselbe Möglichkeit bietet sich dem Regierungsrat des Kantons Zug nach zwei erfolglosen Budgetanläufen seiner Gemeinden (§ 20 Abs. 2 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4.9.1980 [ZG], ähnlich auch alt§ 98 Gemeindegesetz v. 19.12.1978 des Kantons AG).

6. Haltung des Regierungsrates

Soweit in anderen Kantonen ausdrückliche Regelungen bestehen, lassen sich diese in drei Gruppen einteilen: Fristsetzung für die Wiederholung der Budgetversammlung (z.B. VS und SH); Festlegung eines spätesten Zeitpunktes für die Genehmigung eines Voranschlags (z.B. BE); Vorgabe möglicher Anläufe (z.B. ZG). Die Rechts- oder Säumnisfolgen sind stets dieselben; aufsichtsrechtliches Festsetzen des Voranschlags, genau wie im Kanton Glarus. Es zeigt dies aber auch, dass es nur vereinzelt für nötig erachtet wurde, eine solche Aufsichtsmassnahme, ausserhalb des Aufsichtsrechts, ausdrücklich zu regeln. Tatsächlich ent-

steht durch eine solche zusätzliche Regelung kaum ein Mehrgewinn. Die einzige Ausnahme bildete das Abstellen auf den Vorjahressteuerfuss. Allerdings wirkte dies nur in Bezug auf die Gemeinden. Sowohl dort als auch in Bezug auf andere juristische Personen des öffentlichen Rechts wird die Aufsichtsbehörde erforderlichenfalls eine solche Zwangsmassnahme anordnen können. – Insofern ist aus rechtlicher Sicht kein Bedarf erkennbar, die heutige Regelung zu ergänzen; sie genügt.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion abzulehnen.

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