

**ALLGEMEINE VERWALTUNG/FINANZEN; Einwohnerrat; Motion der SP-Fraktion "Fakultatives Referendum für Voranschlag und Steuerfuss (Jahresbudget)"****Ausgangslage**

Aufgrund der Diskussionen im Gemeinderat vom 9. März unterbreitet der Gemeindepräsident den Entwurf für den Bericht und Antrag an den Einwohnerrat zur SP-Motion "Fakultatives Referendum für Voranschlag und Steuerfuss (Jahresbudget)" dem Gemeinderat zur 2. Lesung:

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Einwohnerrätinnen und Einwohnerräte

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen Bericht und Antrag zur Motion der SP-Fraktion "Fakultatives Referendum für Voranschlag und Steuerfuss (Jahresbudget)", welche Sie am 9. September 2009 überwiesen haben.

Nach eingehender Prüfung aller möglichen Varianten (fakultatives Referendum, konstruktives Referendum, abschliessende Kompetenz des Einwohnerrats) beantragt Ihnen der Gemeinderat, den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Abänderung der Gemeindeordnung vorzulegen: Artikel 11, lit b der Gemeindeordnung (SRV 11) ist aufzuheben. Neu einzufügen ist ein entsprechender Passus in Artikel 22 der Gemeindeordnung. Damit soll neu der Einwohnerrat mit abschliessender Kompetenz über den Voranschlag und den Steuerfuss beschliessen.

Ausgangslage

Am 7. Juni 2009 reichte die SP-Fraktion, vertreten durch Einwohnerrat Peter Federer, die Motion "Fakultatives Referendum für Voranschlag und Steuerfuss (Jahresbudget)" ein.

An seiner Sitzung vom 9. September 2009 erklärte der Einwohnerrat die Motion einstimmig für erheblich und beauftragte den Gemeinderat, ihm in dieser Sache Bericht und Antrag zu unterbreiten.

Gemäss Artikel 45 des Geschäftsreglements des Einwohnerrats (SRV 14) hat der Gemeinderat die erteilten Aufträge innert Jahresfrist durchzuführen. Diese Frist ist hiermit eingehalten.

Erwägungen



1. Vorgeschichte

Die Abstimmungen über die Voranschläge seit 2001 ergaben die folgenden Ergebnisse:

Voranschlag für das Jahr	Ja-Stimmen	Nein-Stimmen	Stimmbeteiligung
2001	2'877	1'424	43.8 %
2002	2'678	902	27 %
2003 (24.11.2002)	2'113	2'930	51.3 %
2003 (6.4.2003)	2'554	1'360	40 %
2004 (8.2.2004)*	2'318	2'652	52.3 %
2004 (16.5.2004)	3'165	2'003	52.3 %
2005	3'601	892	41.1 %
2006	3'314	717	41 %
2007	3'269	689	40 %
2008	3'422	730	41.4 %
2009	3'314	717	41 %
2010	3'991	1'145	51 %

* Budget im Oktober 2003 vom Einwohnerrat zurückgewiesen; Volksabstimmung(en) daher erst im Jahr 2004

Diese Auflistung zeigt, dass sämtliche Budgets seit dem Jahr 2005 mit deutlichen Mehrheiten genehmigt wurden und man sich den Aufwand für eine Volksabstimmung auch hätte sparen können.

Bereits im Jahr 2006 hatte darum der Einwohnerrat die Frage diskutiert, ob der Gemeinderat nicht eine Vorlage ausarbeiten sollte, welche die Kompetenzen der Involvierten betreffend Voranschläge beleuchten und mögliche Alternativen aufzeigen sollte. Weil der Gemeinderat in der Folge andere Prioritäten setzte, nahm er eine solche Vorlage nicht in Angriff.

Er erklärte aber anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 9. September 2009, dass er bereit sei, die Motion entgegen zu nehmen. Diese Haltung begründet er mit einer klaren Stärkung der Position des Einwohnerrats, wenn dieser nicht nur die Jahresrechnungen, sondern auch die Voranschläge mit grundsätzlich abschliessender Kompetenz behandeln könne. Zudem wies der Gemeinderat in seiner Antwort darauf hin, dass mit einer solchen Lösung die Behandlung des Voranschlags in der Dezember-Sitzung des Einwohnerrats möglich würde und damit für die Vorbereitung des Voranschlags und der Finanzplanung mehr Zeit zur Verfügung stünde. Zudem beurteilte der Gemeinderat die Hürde von 100 Unterschriften für ein Referendum als überwindbar, auch wenn das Sammeln dieser Unterschriften aufgrund der Behandlung des Voranschlags im Rat in die Weihnachts-/Neujahrszeit fallen würde.

In der Folge überwies der Einwohnerrat die Motion einstimmig. In der Debatte wurde allerdings verschiedentlich darauf hingewiesen, dass klar zu definieren sei, wann ein Budget umstritten sei. Zudem wurde verlangt, dass jedes Budget mit einer Steuerfusserhöhung dem obligatorischen Referendum zu unterziehen sei. Es wurde ebenfalls angeregt, die Frage des Behördenreferendums nochmals vertieft abzuklären.

2. Rechtliches



Das übergeordnete Recht regelt im Gemeindegesetz (bGS 151.11) in den Artikeln 15 und 16 die Kompetenzen der Stimmberechtigten betreffend Voranschlag wie folgt:

Art. 15 Befugnisse der Stimmberechtigten im Allgemeinen

3 Die Stimmberechtigten beschliessen über:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) die Jahresrechnung,
- e) Voranschlag und Steuerfuss der laufenden Rechnung,
- f) ...

Art. 16 Befugnisse der Stimmberechtigten in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament

In Gemeinden mit einem Gemeindeparlament bleiben den Stimmberechtigten in jedem Fall vorbehalten:

- a) Erlass und Änderung der Gemeindeordnung,
- b) die Beschlussfassung über Ausgaben nach Massgabe der Gemeindeordnung,
- c) die Einführung neuer Steuern und Abgaben,
- d) die Wahl
 1. der Mitglieder des Kantonsrates,
 2. der Mitglieder des Gemeindeparlamentes,
 3. der Mitglieder des Gemeinderates und des Gemeindepräsidenten oder der Gemeindepräsidentin,
 4. des Vermittlers oder der Vermittlerin.

Die Gemeindeordnung (SRV 11) regelt die Kompetenzen betreffend Voranschlag für das Folgejahr in Artikel 11 wie folgt:

Der Abstimmung durch die Stimmberechtigten unterliegen:

- a) ...;
- b) Genehmigung des Voranschlages und Festsetzung des Steuerfusses vor Beginn des neuen Rechnungsjahres;
- c) ...

Die Einführung einer Lösung mit fakultativem Referendum betreffend Voranschlag ist also gemäss Artikel 16 des Gemeindegesetzes möglich; zu ändern wäre hingegen die Gemeindeordnung, bei welcher die Art. 11, lit b, und Art. 22, lit a, angepasst werden müssten. Gemäss Kantonsverfassung, Artikel 102, Absatz 2, bedürfen solche Änderungen jedoch in jedem Fall der Volksabstimmung und der Genehmigung durch den Regierungsrat.

3. Vor- und Nachteile einer Lösung mit fakultativem Referendum

Der Gemeinderat sieht für die Einführung einer Lösung mit fakultativem Referendum, wie es die überwiesene Motion verlangt, die folgenden **Vorteile**:

- Die Stellung des Einwohnerrats als Vertretung der Herisauer Bevölkerung wird deutlich gestärkt, wenn er über den Voranschlag mit mehr Kompetenzen be-



schliessen kann, d.h. wenn im "Normalfall" der Einwohnerrat über den Voranschlag befindet und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur dann an die Urne gerufen werden, wenn der Voranschlag umstritten ist und entweder das Behörden- oder das fakultative Referendum ergriffen wird.

- Für die Vorbereitung des Voranschlags und der Finanzplanung stehen der Gemeindeverwaltung - die Behandlung der Vorlagen in der Dezember-Sitzung vorausgesetzt - fast zwei Monate mehr Zeit zur Verfügung. Das bedeutet, dass die Budgetierung nicht bereits im April gestartet und vor den Sommerferien im Prinzip abgeschlossen werden müsste, sondern dass die Budgetvorgaben, die bisher im Mai vom Gemeinderat beschlossen werden mussten, kurz nach den Sommerferien zu erlassen wären und die Detailbudgetierung, welche bisher in den Monaten Mai und Juni erfolgte, neu in den Monaten August und September anfiel. Damit stünden genauere Grundlagen für die Budgetierung (Steueraufkommen, Wirtschaftsentwicklung, Teuerung, neue Erlasse u. ä.) zur Verfügung, und die Voranschläge würden dadurch tendenziell eher genauer ausfallen.

Diesen Vorteilen stehen die folgenden **Nachteile** gegenüber:

- Das Ergreifen des Referendums bedeutet in jedem Fall, dass der gesamte Voranschlag als nicht genehmigt gilt. Auch wenn sich die Opposition nur gegen einzelne wenige Positionen oder sogar nur gegen eine einzige Zahl richtet, gilt der gesamte Voranschlag für das Folgejahr als bestritten.
- Sollte das fakultative Referendum ergriffen werden, so müssten die nötigen 100 Unterschriften über die Festtage (Weihnachten/Neujahr) gesammelt werden. Die Erfahrung zeigt, dass diese Jahreszeit für solche politische Aktivitäten eher ungünstig ist. (Dass es aber doch möglich ist, bei entsprechendem Engagement die nötige Anzahl Unterschriften zu sammeln, beweist das zustande gekommene Referendum gegen den Einwohnerratsbeschluss vom 9. Dezember 2009 in Sachen neues Personalrecht.)
- Wird das fakultative Referendum ergriffen, dauert die Sammelfrist von 30 Tagen sicher bis Mitte Januar des folgenden Jahres und kann eine Volksabstimmung frühestens anfangs März erfolgen, zusammen mit allfälligen eidgenössischen Vorlagen. Das bedeutet, dass mindestens für die ersten rund zwei Monate kein bewilligtes Budget bestünde und die Gemeinde nur gebundene Ausgaben tätigen könnte. Die gleichen zeitlichen Überlegungen gelten aufgrund der Referendumsfrist und der nötigen Vorbereitung einer allfälligen Volksabstimmung auch, wenn die Budgetsitzung des Einwohnerrats wie bisher im Oktober stattfinden würde, womit allerdings ein gewichtiger Vorteil der Lösung mit fakultativem Referendum wieder aufgegeben würde.
- Bei einem allfälligen Nein des Souveräns zum Voranschlag für das laufende Jahr könnte dem Einwohnerrat frühestens an der Mai-Sitzung ein überarbeitetes Budget vorgelegt werden, sodass sich die Frist ohne genehmigtes Budget über fünf Monate hinweg zöge. Sollte dieses überarbeitete Budget erneut mittels fakultativem Referendum bekämpft werden, so würde es ziemlich sicher Ende September, bis eine erneute Volksabstimmung angesetzt werden könnte - und damit bliebe die Tätigkeit der Gemeinde bis in den Herbst hinein auf gebundene Ausgaben beschränkt. Dies wäre vor allem dann folgens schwer, wenn völlig unbestrittene Projekte eigentlich voranzutreiben wären, aber aufgrund des fakultativen Referendums liegen bleiben müssten und nicht weiter bearbeitet werden dürften.



Der Gemeinderat beurteilt aufgrund dieser Überlegungen die Einführung eines fakultativen Referendums zwar als mögliche Lösung, sieht aber zu viele Nachteile, welche vor allem den Vorteil der späteren und damit präziseren Budgetierung wieder zunichte machen würden.

Der Gemeinderat erachtet daher eine Lösung mit fakultativem Referendum nur auf den ersten Blick als optimale Regelung der Frage, wer mit welchen Kompetenzen über den Voranschlag zu entscheiden hätte, und spricht sich dagegen aus, dem Einwohnerrat eine solche Lösung zu beantragen.

4. Vor- und Nachteile einer Lösung mit konstruktivem Referendum

Weil für den Gemeinderat bei einer Lösung mit dem fakultativen Referendum, wie oben dargelegt, die Nachteile zu schwer wiegen, hat er auch eine Lösung mit einem so genannten konstruktiven Referendum geprüft. Das konstruktive Referendum ist eine Verbindung von Referendum und Initiative, das sich nicht gegen den ganzen Voranschlag, sondern gegen einzelne Positionen richtet.

Ein konstruktives Referendum würde somit bedeuten, dass gegen Teile eines Voranschlags das Referendum ergriffen werden kann, während alle unbestrittenen Positionen als genehmigt gelten. Allerdings sind die Urheber des Referendums verpflichtet, zu den angegriffenen Positionen je einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Das konstruktive Referendum ist z.B. in den Kantonen Nidwalden, Bern und Zürich, aber auch im Kanton St. Gallen (u. a. in den Städten St. Gallen und Gossau) eingeführt, aber sowohl auf Bundesebene wie im Kanton Graubünden abgelehnt worden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Erfahrungen mit dieser Art von Referendum weitgehend fehlen; in der Stadt Gossau ist anfangs März 2010 über ein solches Referendum abgestimmt worden, welches eine Senkung des Steuerfusses verlangte, welcher dem ansonsten unbestrittenen Voranschlag für das Jahr 2010 zugrunde lag. Die Stimmenden haben dem tieferen Steuerfuss zugestimmt.

Das kantonale Recht (insbesondere das Gemeindegesetz) in Appenzell Ausserrhoden geht vom "klassischen" fakultativen Referendum aus. Das schliesst aber nicht zum Vorneherein aus, dass die Gemeinden ein konstruktives Referendums einführen könnten. Das kantonale Recht stünde einem solchen Referendum nicht grundsätzlich entgegen - vorausgesetzt, die kantonalen und eidgenössischen Rechtsgrundsätze sind eingehalten. Zu diesen gehört insbesondere die Garantie der unverfälschten Willensbildung und Willenskundgabe.

Gerade unter diesem Aspekt wirft die Einführung eines konstruktiven Referendums jedoch eine ganze Reihe rechtlicher Fragen auf:

- Beim fakultativen Referendum können verschiedene Gruppierungen unabhängig voneinander das Referendum ergreifen. Anders als bei Volksinitiativen müssen keine Komitees gebildet werden. Die Unterschriftenzahlen der einzelnen Kampagnen würden zusammengezählt. Auf diese Weise könnten verschiedene Begehren eingereicht werden, mit unter Umständen je nur sehr wenigen Unterschriften unter dem Referendum. Wenn insgesamt 100 Stimmen zusammenkämen, gelangten alle Referenden zur Abstimmung. Bei einem solchen begründeten Budgetreferendum stellt sich die Frage, wie die freie Willenskundgabe



- be der Stimmberechtigten bei einer Abstimmung zu gewährleisten ist. Hier geht es insbesondere um den Abstimmungsmodus (Abstimmungsfragen, Alternativen, Stichfragen etc.).
- Die Gemeindeordnung könnte vorsehen, dass sich die Gegner eines Voranschlages zu einem Komitee zusammenschliessen müssten. So könnte nur ein Referendumsbegehren eingereicht werden. Hier stellt sich wiederum die Frage der Vereinbarkeit mit der Stimmrechtsfreiheit. Wäre eine solche Einschränkung des individuellen Referendumsrechts zulässig? Zudem müsste das Vorverfahren genau geregelt werden. Es stellen sich analoge Fragen wie im Vorverfahren von Volksinitiativen (Komiteebildung, Unterschriftenbogen, Vorprüfung etc.). Wird das Vorverfahren ausgebaut, müsste wohl auch die Referendumsfrist verlängert werden.

Es stellt sich zudem die Frage der Einheit der Materie. Mit einem "Einzelpostenreferendum" könnten mehr oder weniger willkürlich verschiedene Posten finanziell miteinander verknüpft werden, die inhaltlich keinen Bezug zueinander haben.

Betrifft ein konstruktives Referendum Ausgabenposten mit gebundenen Ausgaben, so müssten diese gleichwohl getätigt werden können. Diese Ausgaben können nicht einfach sistiert werden.

Es wäre also sehr genau zu überlegen, wie ein konstruktives Referendum ausgestaltet werden könnte. Ohne Detailbestimmungen wirft die Einführung des konstruktiven Referendums etliche rechtliche Fragen auf, die in der Praxis zu Problemen führen könnten. Die Detailbestimmungen in einem entsprechenden Reglement der Gemeinde müssten sehr genau formuliert werden, damit die möglichen rechtlichen Probleme eruiert und beurteilt werden könnten.

Der Gemeinderat beurteilt aufgrund aller dieser Überlegungen das konstruktive Referendum zwar auf den ersten Blick als ebenfalls interessante Lösung. Er befürchtet aber, dass seine Einführung und spätere Handhabung mit etlichen Unsicherheiten behaftet wäre und sieht daher davon ab, dem Einwohnerrat die Einführung des konstruktiven Referendums für den Voranschlag zu beantragen.

5. Vor- und Nachteile einer Lösung mit abschliessender Kompetenz des Einwohnerrats

Aufgrund der Beurteilung der Lösung mit fakultativem bzw. konstruktivem Referendum hat der Gemeinderat auch eine Lösung geprüft, welche weiter geht als die in der überwiesenen Motion verlangte Einführung eines fakultativen Referendums.

Gemäss Artikel 16 Gemeindegesetz (bGS 151.11) ist es möglich, den Beschluss über den Voranschlag in die abschliessende Kompetenz der Legislative zu legen. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden kennt diese Lösung schon seit Jahrzehnten: Während früher die Landsgemeinde über die Jahresrechnung beschliessen konnte, erfolgte die Genehmigung des Voranschlages seit je her durch den Kantonsrat in abschliessender Kompetenz. Seit der Abschaffung der Landsgemeinde fallen sowohl die Voranschläge wie die Jahresrechnungen in die abschliessende Kompetenz der kantonalen Legislative.

Der Gemeinderat sieht für die Einführung einer Regelung mit abschliessender Kompetenz des Einwohnerrats die folgenden **Vorteile**:



- Die Stellung des Einwohnerrats als Vertretung der Herisauer Bevölkerung wird gegenüber der Lösung mit fakultativem Referendum noch einmal deutlich gestärkt: Die Legislative als Organ mit der abschliessenden Kompetenz übernimmt die gesamte Verantwortung für die Prüfung und Verabschiedung des Voranschlags.
- Für die Vorbereitung des Voranschlags und der Finanzplanung gelten die gleichen Überlegungen wie beim fakultativen Referendum: Für die Vorbereitung des Voranschlags stehen fast zwei Monate mehr Zeit zur Verfügung, was bedeutet, dass für die Budgetierung genauere Grundlagen (Steueraufkommen, Wirtschaftsentwicklung, Teuerung, neue Erlasse u. ä. heran gezogen werden könnten und die Voranschläge dadurch ziemlich sicher (noch) genauer ausfielen.
- Sollte der Einwohnerrat einen Voranschlag zurückweisen/nicht genehmigen, so kann bereits nach kurzer Zeit eine weitere Sitzung der Legislative anberaumt werden, an der über eine überarbeitete Version beraten bzw. beschlossen werden könnte.

Diesen Vorteilen steht hauptsächlich der folgende **Nachteil** gegenüber:

- Erhält der Einwohnerrat die Kompetenz, über den Voranschlag und den Steuerfuss für das kommende Jahr abschliessend zu bestimmen, delegieren die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine bisher beim Souverän liegende Kompetenz an die Legislative.

Der Gemeinderat ist zur Überzeugung gelangt, dass sich eine solche Beschränkung der Kompetenz der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger - auch aufgrund der Erfahrungen in den letzten Jahren - verantworten lässt. Sie stärkt die Stellung des Einwohnerrats massiv, übergibt der Legislative deutlich mehr Verantwortung und gibt der Verwaltung die Möglichkeit, aufgrund der späteren Budgetierung (noch) präzisere Voranschläge zu erarbeiten. Zudem verfügt die Gemeinde im Normalfall ab Mitte Dezember über ein genehmigtes Budget. Sollte der Einwohnerrat die Zustimmung zum Voranschlag verweigern, kann bereits Mitte Januar ein weiteres Mal über den Voranschlag beraten und beschlossen werden.

Die Einführung der abschliessenden Kompetenz des Einwohnerrats für Voranschlag und Steuerfuss bedingt folgende Änderungen der Gemeindeordnung, welche dem obligatorischen Referendum unterliegen:

Bisher war die Genehmigung des Voranschlags und die Festsetzung des Steuerfusses gemäss Art. 11, lit b, der Gemeindeordnung dem obligatorischen Referendum unterstellt. Dieser Artikel müsste aufgehoben werden.

Neu müsste Art. 22, lit a^{bis}, eingefügt werden, welcher die Genehmigung des Voranschlags und die Festsetzung des Steuerfusses in die abschliessende Zuständigkeit des Einwohnerrats legt.

Eine Gegenüberstellung der bisherigen und der beantragten Versionen der Gemeindeordnung ist im Anhang ersichtlich.



Der Gemeinderat kommt zum Schluss, dass - sollte eine neue Zuständigkeit für die Behandlung und Verabschiedung des Voranschlags eingeführt werden - aus den dargelegten Gründen eine Lösung einzuführen ist, welche dem Einwohnerrat als Vertretung der Herisauer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die abschliessende Kompetenz überträgt, über den Voranschlag und den Steuerfuss zu beschliessen.

Antrag

Dem Einwohnerrat wird beantragt, folgende Beschlüsse zu fassen:

- a) Von Bericht und Antrag des Gemeinderats zur Motion der SP-Fraktion Kenntnis zu nehmen und die Motion am Protokoll abzuschreiben;
- b) Die Gemeindeordnung wie folgt zu ändern:
 - Art. 11, lit b, aufgehoben,
 - Art. 22, lit a^{bis}, neu: "den Voranschlag und die Festsetzung des Steuerfusses vor Beginn des neuen Rechnungsjahres";
- c) festzustellen, dass diese Änderungen der Gemeindeordnung gemäss Gemeindeordnung (SRV 11), Art. 11, lit a, dem obligatorischen Referendum unterliegen;
- d) den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Annahme dieser Änderungen zu empfehlen.

Beschluss

Der Gemeinderat

b e s c h l i e s s t :

1. Der vorliegenden Fassung des Berichts und Antrags zur Motion der SP-Fraktion "Fakultatives Referendum für Voranschlag und Steuerfuss (Jahresbudget)" wird zugestimmt.
2. Das Geschäft wird dem Einwohnerrat an seiner Sitzung vom 5. Mai vorgelegt.



Auszug an

- Leiterin Rechtsdienst (SRV 11)
- Abteilungsleiter Finanzen
- Gemeindeschreiber