

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
betreffend die Änderung des Gemeindegesetzes
(separate Referenden gegen Budget und Steuerfuss)**

24-12

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zur Änderung des Gemeindegesetzes vom 17. August 1998 (GG; SHR 120.100). Dem als Anhang beigefügten Entwurf schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

1. Ausgangslage

Mit diesem Bericht und Antrag soll die vom Kantonsrat anlässlich der Sitzung vom 20. Januar 2020 erheblich erklärte Motion Nr. 2019/5 von Daniel Preisig und Diego Faccani vom 17. Juni 2019 betreffend "Steuerfussreferendum ohne ungültiges Budget" umgesetzt werden. Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, das Gemeindegesetz (GG; SHR 120.100) so zu präzisieren, dass Gemeinden in ihrer Verfassung vorsehen können, dass das Budget und der Steuerfuss separat dem Referendum unterstellt werden können. In Gemeinden, die in ihrer Verfassung sowohl das Budgetreferendum als auch das Steuerfussreferendum verankert haben, *soll das Steuerfussreferendum nur den separaten Beschluss zur Steuerfussfestsetzung betreffen.*

Anlässlich der Sitzung des Kantonsrats vom 20. Januar 2020 begründeten die Motionäre dies damit, dass nicht klar sei, ob mit dem Zustandekommen des Steuerfussreferendums auch das gesamte Budget betroffen sei. So gehe die Verfassung der Stadt Schaffhausen von zwei verschiedenen Beschlüssen zum Budget und zum Steuerfuss aus. Aus Art. 44 des Gemeindegesetzes gehe jedoch nicht klar hervor, was dies bedeute, denn dort heisse es unter anderem: *"Wird der Steuerfuss verworfen, so gilt auch der Voranschlag als verworfen."* Diese Verknüpfung von Budget und Steuerfuss führe zu einer unbefriedigenden Situation beim Ergreifen des Steuerfussreferendums, da ungewollt völlig unbestrittene Budgetkredite blockiert seien. Damit werde das in der Bundesverfassung stipulierte Recht auf unverfälschte Stimmabgabe unnötig beschnitten. Bis zur Abstimmung über das Steuerfussreferendum könnten Projekte nicht rechtzeitig gestartet werden, Investitionen und Gewerbeaufträge könnten nicht getätigt werden und das Personal müsse auf Lohnerhöhungen warten. Zudem habe die Verwaltung einen administrativen Mehraufwand aufgrund des nicht gesicherten Budgets. Budget und Steuerfuss seien ohnehin nicht untrennbar verbunden, denn die Exekutive wie auch die Legislative würden immer wieder auch unterjährig über neue Kredite und Gesetzesvorlagen mit finanziellen Auswirkungen beschliessen. Zudem würden auch während des Jahres immer wieder Kredite gesprochen, welche im Budget gar noch nicht berücksichtigt seien. Das Gemeindegesetz

sei deshalb so zu ändern, dass ein Referendum gegen den Steuerfuss am beschlossenen Budget nichts ändere.

Die Motion wurde trotz ablehnender Haltung des Regierungsrates mit 36 : 13 Stimmen erheblich erklärt.

2. Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 12. Januar 2023 hat das Volkswirtschaftsdepartement einen Entwurf in eine breite Vernehmlassung gegeben. Stellungnahmen sind eingegangen von drei Parteien, dem Verband der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten sowie von 16 Gemeinden.

FDP und SVP haben eine inhaltlich identische Rückmeldung abgegeben. Sie stellen sich auf den Standpunkt, der Entwurf schiesse übers Ziel hinaus und sei zu überarbeiten, so dass es für die Gemeinden drei Möglichkeiten gebe:

- Möglichkeit für ein Budgetreferendum, aber kein Steuerfussreferendum: Wird das Budgetreferendum ergriffen, so sei auch der Steuerfuss betroffen.
- Möglichkeit für ein Steuerfussreferendum, aber kein Budgetreferendum: Wird das Steuerfussreferendum ergriffen, sei zwingend auch das Budget betroffen.
- Möglichkeit für ein Budgetreferendum und ein Steuerfussreferendum: Wird nur das Steuerfussreferendum ergriffen, so sei das Budget nicht betroffen. Wird nur das Budgetreferendum ergriffen, so sei auch der Steuerfuss betroffen.

Die Grünen Schaffhausen sind der Ansicht, dass eine völlige Entflechtung von Steuerfuss und Budget keinen Sinn mache. Die Umsetzung der Motion gemäss Entwurf sei jedoch grundsätzlich machbar.

Der Vorstand des Verbands der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VGGSH) vertritt die Ansicht, dass Steuerfuss und Budget zusammengehören würden. Eine Trennung könne suggerieren, eine Reduktion des Steuerfusses habe keine Auswirkungen auf das Budget und die geplanten Ausgaben und Einnahmen. Der Vorstand des VGGSH lehnt die vorgesehene Änderung deshalb ab.

Alle fünf Gemeinden mit Einwohnerrat haben eine Stellungnahme abgegeben.

- Der Stadtrat Schaffhausen hat eine ausführliche Stellungnahme abgegeben. Er spricht sich aus verschiedenen Gründen in der Mehrheit gegen den Entwurf aus. Zunächst weist er darauf hin, dass die Motion lediglich die Aufhebung der Verknüpfung von Steuerfuss und Budget gefordert habe und keine zwingende Einführung eines Steuerfussreferendums. Dies beschneide ungewollt die Freiheit der Gemeinden, ein Steuerfussreferendum einzuführen oder nicht. Somit müssten die Gemeinden ihre Gemeindeverfassungen anpassen, was als unnötiger Aufwand angesehen werde. Von daher sei zu prüfen, ob die Motion auch ohne zwingende Einführung des Steuerfussreferendums möglich sei. Bezüglich der Trennung von Budget und Steuerfuss weist der Stadtrat

dann aber darauf hin, die separate Rechtskraft von Budget und Steuerfuss widerspreche den Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes. Zudem würden sich auch praktische Schwierigkeiten ergeben, da ein Rückkommen auf das Budget bei einer Verwerfung des Steuerfusses nicht mehr möglich wäre.

- Der Gemeinderat Neuhausen am Rheinfluss stellt sich dezidiert gegen eine Entkoppelung von Budget und Steuerfuss.
- Der Gemeinderat Beringen sieht keinen Handlungsbedarf und steht einem getrennten Referendum skeptisch gegenüber.
- Der Stadtrat Stein am Rhein unterstützt die im Entwurf vorgebrachten Kritikpunkte und lehnt die vorgeschlagene Teilrevision ab.
- Der Gemeinderat Thayngen stellt sich auf den Standpunkt, die Entkoppelung von Budget und Steuerfuss widerspreche den Auflagen bezüglich Haushaltsgleichgewicht und Schuldenbegrenzung. Eine Veränderung des Steuerfusses habe sehr wohl einen Einfluss auf das Budget. Er lehnt die vorgeschlagene Teilrevision ab.

Von den Gemeinden mit Gemeindeversammlung lehnen folgende acht Gemeinderäte den Entwurf ab, in der Regel mit dem Hauptargument, Budget und Steuerfuss würden zusammengehören:

- Büttenhardt
- Dörflingen
- Gächlingen
- Hallau
- Lohn
- Löhningen
- Neunkirch
- Rüdlingen

Folgende drei Gemeinderäte stimmen der Vernehmlassungsvorlage zu:

- Barga (Begründung: keine)
- Merishausen (Begründung: Der Entwurf habe keinen direkten Einfluss auf Merishausen. Allerdings sei zu beachten, dass die Steuereinnahmen die wichtigste Ertragsquelle seien. Somit sei auch bei einem nicht genehmigten Steuerfuss das Budget nachzuberaten und falls möglich anzupassen.)
- Trasadingen (Begründung: Die gleichzeitige Beschlussfassung über Budget und Steuerfuss mache bei einer Änderung des Steuerfusses zwingend eine neue Gemeindeversammlung notwendig, um erneut über das Budget zu befinden. Eine Anpassung des Budgets während der laufenden Gemeindeversammlung sei nicht möglich.)

Aus den Rückmeldungen ergibt sich, dass die meisten Vernehmlassungsteilnehmer den Entwurf ablehnen. Konkrete Vorschläge, welche Artikel wie zu ändern seien, wurden hingegen keine gemacht. Einer der Kritikpunkte ist, dass die Gemeinden gezwungen würden, ihre Gemeindeverfassung anzupassen. In allen Stellungnahmen mit Ausnahme derjenigen der FDP und der SVP wird

zum Ausdruck gebracht, Budget und Steuerfuss liessen sich grundsätzlich nicht völlig separat betrachten. Da dies jedoch das Kernanliegen der Motion ist, kann in dieser Vorlage nicht darauf verzichtet werden.

3. Umsetzungskonzept

Die überwiesene Motion verlangt eine möglichst grosse Flexibilität im Bereich des Budget- respektive des Steuerfussreferendums. Weder der Text der Motion noch die damit eingereichte Begründung sehen eine Beschränkung auf Parlamentsgemeinden vor, sondern es wird ausdrücklich eine grössere Flexibilität bei "den Gemeinden" verlangt. Auch anlässlich der Beratung im Kantonsrat wurde lediglich vorgebracht, die Motion bezwecke nicht eine Änderung auf kantonaler Ebene, sondern eine Änderung auf kommunaler Ebene.¹⁾ Auch wenn der Begriff des Referendums in der Regel eher in Verbindung mit Parlamentsgemeinden zur Anwendung kommt, gibt es auch für Versammlungsgemeinden die Möglichkeit für fakultative und obligatorische Referenden, was sich zweifellos aus Art. 26 Abs. 3 und Abs. 4 des Gemeindegesetzes ergibt.²⁾ Es ist deshalb angezeigt, die Motion so umzusetzen, dass Parlaments- und Versammlungsgemeinden gleichermaßen betroffen sind.

FDP und SVP bringen in ihren Stellungnahmen vor, wie umzugehen sei bei Gemeinden, welche sowohl das Steuerfuss- wie auch das Budgetreferendum kennen. In diesem Fall sei bei einem Steuerfussreferendum das Budget *nicht* betroffen. Umgekehrt sei bei einem Budgetreferendum hingegen das Gesamtpaket (inkl. Steuerfuss) betroffen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb dies eine möglichst grosse Flexibilität darstellen soll. Auch wird nicht erläutert, weshalb genau dies den von den Motionären ins Feld geführte verfassungsmässige Grundsatz der unverfälschten Stimmabgabe gewährleisten soll.

4. Die einzelnen Artikel im Detail

4.1 Gemeindegesetz

Art. 4 Grundsatz bei der Festsetzung von Budget und Steuerfuss

Art. 4 des Gemeindegesetzes hält in der geltenden Fassung fest, dass der Gemeindesteuerfuss mit dem Budget festgesetzt wird. Damit ist nicht nur der zeitliche Bezug gemeint, sondern auch der sachliche Zusammenhang. Daran ist grundsätzlich festzuhalten, da es der Normalfall ist. Um eine möglicherweise entstehende Unklarheit auszuräumen ist Art. 4 Abs. 1 Satz 2 mit dem Zusatz zu ergänzen, dass ein Referendum vorbehalten bleibt.

Diese Änderung verpflichtet keine Gemeinde zu einer Änderung ihrer Verfassung.

¹⁾ Protokoll vom 20. Januar 2020; Preisig, S. 106.

²⁾ Art. 26 Abs. 3 GG: *Im Weiteren kann [in der Gemeindeverfassung] festgelegt werden, dass die Schlussabstimmung über bestimmte Geschäfte an der Urne stattfindet, sofern es ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung verlangt.* Art. 26 Abs. 4 GG: *Der Entscheid der Gemeindeversammlung gemäss Abs. 1 lit. c [Gemeindefusionen etc.] unterliegt der Gemeindeabstimmung an der Urne.*

Art. 26 Beschluss über das Budget und den Steuerfuss bei Versammlungsgemeinden

Art. 26 Abs. 1 lit. f des Gemeindegesetzes lautet in der geltenden Fassung:

¹ Der Gemeindeversammlung kommen folgende Befugnisse zu:

f) Festlegung des Budgets zusammen mit dem Steuerfuss;

Die Formulierung "zusammen" bedeutet, dass zwischen dem Budget und dem Steuerfuss eine Abhängigkeit besteht. Dies ergibt sich bereits aus Art. 4 GG, wonach der Steuerfuss mit dem Budget festgesetzt wird. *Dieser Zusammenhang ist offensichtlich.*

Aktuell erfolgt in den Versammlungsgemeinden nach der Präsentation des Budgets und den Erläuterungen zum Steuerfuss die Diskussion. Nach einer allfälligen Bereinigung des Budgets (Änderungsanträge bei der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung) und des Steuerfusses (Anträge auf Erhöhung oder Senkung) erfolgt in der Versammlung die Schlussabstimmung. Schon jetzt werden die Gemeinden darauf hingewiesen, dass dazu zwei separate Beschlüsse zu fällen sind, einen über das (bereinigte) Budget und einen über den (bereinigten) Steuerfuss. Nach der Schlussabstimmung über das Budget kann nicht mehr darauf zurückgekommen werden, sollte der bereinigte Steuerfuss in der Schlussabstimmung abgelehnt werden. In diesem Fall muss der Gemeinderat innert zwei Monaten eine neue Gemeindeversammlung durchführen (vgl. Art. 82 GG).

Im Sinne der Motionäre kann das Wort "zusammen" ersetzt werden durch das Wort "und". Damit soll verstärkt zum Ausdruck gebracht werden, dass es in der Gemeindeversammlung zwei separate Beschlüsse zu fassen gilt, nämlich je über das Budget und über den Steuerfuss, was aber eigentlich schon jetzt das richtige Vorgehen ist. Diese Änderung führt bei den Versammlungsgemeinden somit zu keinerlei Anpassung des kommunalen Rechts.

Der Begriff des Referendums wird gemeinhin in Bezug auf die Parlamentsgemeinden verwendet. Eine weitgehende Mitbestimmung der Stimmberechtigten ist jedoch auch bei den Versammlungsgemeinden möglich, selbst wenn der Begriff des Referendums nicht ausdrücklich erwähnt wird. In den Versammlungsgemeinden können alle Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung teilnehmen und gemäss Art. 26 Abs. 3 GG kann eine Versammlungsgemeinde in ihrer Gemeindeverfassung festlegen, dass die Schlussabstimmung über bestimmte Geschäfte an der Urne stattfindet, sofern es ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung verlangt. Dies entspricht sinngemäss einem fakultativen Referendum. Mit dieser Änderung ("und" statt "zusammen") wird verdeutlicht, dass die Versammlungsgemeinden gestützt auf Art. 26 Abs. 3 GG in ihrer Gemeindeverfassung sowohl das fakultative Referendum gegen den Budgetbeschluss wie auch gegen den Beschluss über den Steuerfuss einführen können. Eine Pflicht zur Anpassung der Gemeindeverfassung besteht jedoch nicht. Die bemängelte Bindungswirkung zwischen Budget und Steuerfuss ergibt sich im Grund genommen aber gar nicht aus Art. 26 GG, sondern viel mehr aus Art. 82 GG (siehe die Erläuterungen dort).

Art. 44 Beschluss über das Budget und den Steuerfuss bei Parlamentsgemeinden

a) Geltendes Recht

Art. 44 GG lautet wie folgt:

¹ Das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden.

² Die Gemeindeverfassung kann vorsehen, dass nur die Festsetzung des Steuerfusses dem Referendum untersteht. Wird der Steuerfuss verworfen, so gilt auch der Voranschlag als verworfen.

Der erste Absatz macht eine Aussage zum Budget. Er orientiert sich an der Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung und setzt den Mindeststandard, wonach gegen das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses zumindest das fakultative Referendum möglich ist. Der zweite Satz von Abs. 1 geht im Vergleich zur Kantonsverfassung noch einen Schritt weiter, denn er ermöglicht den Parlamentsgemeinden, das Budget sogar dem *obligatorischen* Referendum zu unterstellen.

Der zweite Absatz macht eine Aussage zum Steuerfuss und geht im Vergleich zur Kantonsverfassung ebenfalls einen Schritt weiter, denn er ermöglicht den Parlamentsgemeinden, "*nur die Festsetzung des Steuerfusses dem Referendum*" zu unterstellen. Allerdings fehlt die Möglichkeit, das Budget auch *ohne* Steuerfuss dem Referendum zu unterstellen. Dies ergibt sich zunächst aus Abs. 1 (*Das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses...*) und wird durch den zweiten Satz von Abs. 2 unterstrichen, wonach bei einem verworfenen Steuerfuss auch das Budget als verworfen gilt.

Nach geltendem Recht verfügen die Stimmberechtigten damit im Hinblick auf das kommunale Budget und den kommunalen Steuerfuss schon jetzt über weitreichendere Steuerungsmöglichkeiten als auf kantonaler Ebene. Für eine Parlamentsgemeinde ergeben sich folgende Möglichkeiten:

- Das Budget mit dem Steuerfuss ist – gestützt auf das kantonale Recht – dem fakultativen Referendum unterstellt (Art. 44 Abs. 1 erster Satz GG).
- Das Budget mit dem Steuerfuss kann – durch die kommunale Verfassung – dem obligatorischen Referendum unterstellt werden (Art. 44 Abs. 1 zweiter Satz GG).
- Der Steuerfuss kann – durch die kommunale Verfassung – dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 44 Abs. 2 erster Satz).
- Der Steuerfuss kann – durch die kommunale Verfassung – dem obligatorischen Referendum unterstellt werden (Art. 44 Abs. 2 erster Satz).

b) Anliegen der Motion

Die Motion verlangt die Entkoppelung der Rechtskraft von Budget und Steuerfuss. Damit dies für die Parlamentsgemeinden möglich wird, muss zunächst in Abs. 1 die Wendung "mit der Festsetzung des Steuerfusses" sowie in Abs. 2 der zweite Satz gestrichen werden. Zum besseren Verständnis ist auch eine sprachliche Anpassung vorzunehmen, d.h. Abs. 1 enthält nur noch die Regelung für das Budget und Abs. 2 nur noch die Regelung für den Steuerfuss. Das führt zu folgender Zwischenlösung:

Art. 44

¹ Das Budget unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden.

² Der Steuerfuss unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden.

Mit dieser Zwischenlösung ist aber noch nicht geklärt, was mit dem Budget respektive dem Steuerfuss geschieht, wenn nur gegen eines der beiden das fakultative Referendum ergriffen wird respektive wenn nur eines der beiden dem obligatorischen Referendum untersteht. Ebenso noch unklar ist, was bei einem erfolgreichen Referendum gilt. Deshalb sind die Absätze 1 und 2 zu ergänzen:

Art. 44

¹ Das Budget unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. *Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird das Budget an der Urne bestätigt, so erwächst das Budget in Rechtskraft.*

² Der Steuerfuss unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. *Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird der Steuerfuss an der Urne bestätigt, so erwächst der Steuerfuss in Rechtskraft.*

Damit sind Budget und Steuerfuss vollständig entkoppelt. Die Rechtskraft tritt je einzeln am Tag nach Ablauf der Frist für das fakultative Referendum ein respektive am Tag nach der Gutheissung von Budget oder Steuerfuss an der Urne. Die Entkoppelung führt im Gegensatz zur jetzigen Situation zu völlig neuen Szenarien, immer unter der Voraussetzung, dass keine Stimmrechtsbeschwerde möglich ist oder ergriffen wird:

Gemeindeverfassung enthält keine spezielle Regelung:

	Fak. Ref.	Obl. Ref.	Resultat Urnenabstimmung	Resultat Urnenabstimmung
Budget	nicht ergriffen (Budget rechtskräftig)			
Steuerfuss	nicht ergriffen (Steuerfuss rechtskräftig)			
Budget	wird ergriffen		JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss	nicht ergriffen (Steuerfuss rechtskräftig)			
Budget	nicht ergriffen (Budget rechtskräftig)			
Steuerfuss	wird ergriffen		JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)
Budget	wird ergriffen		JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss	wird ergriffen		JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)

Gemeindeverfassung mit obligatorischem Referendum nur beim Budget:

	Fak. Ref.	Obl. Ref.	Resultat Urnenabstimmung	Resultat Urnenabstimmung
Budget		✓	JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss	nicht ergriffen (Steuerfuss rechtskräftig)			
Budget		✓	JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss	wird ergriffen		JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)

Gemeindeverfassung mit obligatorischem Referendum nur beim Steuerfuss:

	Fak. Ref.	Obl. Ref.	Resultat Urnenabstimmung	Resultat Urnenabstimmung
Budget	nicht ergriffen (Budget rechtskräftig)			
Steuerfuss		✓	JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)
Budget	wird ergriffen		JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss		✓	JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)

Gemeindeverfassung mit obligatorischem Referendum beim Budget und beim Steuerfuss:

	Fak. Ref.	Obl. Ref.	Resultat Urnenabstimmung	Resultat Urnenabstimmung
Budget		✓	JA (Budget rechtskräftig)	NEIN (Budget zurück an Parlament)
Steuerfuss		✓	JA (Steuerfuss rechtskräftig)	NEIN (Steuerfuss zurück an Parlament)

Art. 82 Zeitpunkt der Festsetzung

Diese Regelung gilt bisher wie auch künftig für Parlaments- und Versammlungsgemeinden. Gemäss Art. 82 Abs. 1 der geltenden Fassung müssen das Budget und der Steuerfuss vor Beginn des Rechnungsjahres festgesetzt sein. Dies gilt bereits heute nur für die *erstmalige* Festsetzung durch die Gemeindeversammlung respektive durch den Einwohnerrat.

Die von der Motion geforderte Entkoppelung ist in der bestehenden Formulierung von Art. 82 Abs. 1 bereits enthalten, da die beiden Begriffe "Budget" und "Steuerfuss" nicht mit einem "mit", sondern mit einem "und" verknüpft sind. Art. 82 Abs. 1 geht somit schon jetzt von zwei verschiedenen Beschlüssen aus und muss deshalb nicht geändert werden.

Art. 82 Abs. 3 enthält Regelungen für den Fall, dass das Budget mit dem Steuerfuss nicht vor Beginn des Rechnungsjahres festgesetzt werden kann. Wie bereits andernorts erwähnt, sind die beiden Begriffe zu entkoppeln.

Art. 119 lit. a

Konsequenterweise sind auch in dieser Bestimmung das Budget und der Steuerfuss sprachlich zu entkoppeln. Die Genehmigung erfolgt jedoch erst, wenn sowohl das Budget wie auch der Steuerfuss rechtskräftig sind. Die Genehmigung hat, wie schon jetzt, keine Auswirkungen auf die Rechtskraft, sondern erfolgt im Rahmen der Aufsicht über die Gemeinden.

4.2 Finanzhaushaltsgesetz

Das Finanzhaushaltsgesetz regelt die Haushaltsführung von Kanton und Gemeinden (Art. 1 FHG). Wie nachstehend ausgeführt, muss das Finanzhaushaltsgesetz nicht angepasst werden.

Art. 9 Abs. 4

Gemäss dieser Bestimmung legt die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat das Budget jeweils bis zum 31. Dezember des Vorjahres fest. Dies entspricht bezüglich des Termins Art. 82 Abs. 1 GG und kann belassen werden.

Art. 9 Abs. 4 enthält zudem eine Bestimmung, wie zu verfahren ist, wenn zu Beginn des Rechnungsjahres noch kein rechtskräftiges Budget vorhanden ist. Demnach ist der Gemeinderat ermächtigt, lediglich die für die ordentliche Staatstätigkeit unabdingbaren Ausgaben zu tätigen. Auch diese Bestimmung kann belassen werden, denn auch bei der Umsetzung der Motion kann es Situationen geben, bei denen das Budget zu Beginn des Rechnungsjahres noch nicht rechtskräftig ist, obwohl die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat den Beschluss bereits gefasst haben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn gegen den Beschluss des Budgetorgans zu Beginn des Rechnungsjahres eine Abstimmungsbeschwerde hängig ist.

Art. 22

Diese Bestimmung behält ihre Gültigkeit auch bei Umsetzung der Motion.

4.3 Weitere Gesetze und Verordnungen

Soweit ersichtlich ist bei der Umsetzung der Motion kein weiteres Gesetz oder keine weitere Verordnung anzupassen. Auch Art. 198 Abs. 3 des Steuergesetzes hat Bestand, denn es betrifft nur die erstmalige Festsetzung des Budgets.

5. Regelung in anderen Kantonen

5.1 Kanton Zürich

Gemäss § 10 Abs. 2 lit. a des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich findet über die Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses *keine* Urnenabstimmung statt. Dies gilt für Versammlungs- und Parlamentsgemeinden.

Damit stellt sich für die Gemeinden des Kantons Zürich die Frage der Koppelung von Budget und Steuerfuss ohnehin nicht.

5.2 Kanton Thurgau

Gemäss § 3 Abs. 1 Ziff. 8 des Gesetzes über die Gemeinden steht den Stimmberechtigten zu: Genehmigung des Voranschlages und Festsetzung des Steuerfusses. Gemäss § 16 ist in Parlamentsgemeinden zumindest der Voranschlag dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Gemäss § 13 der Verordnung über das Rechnungswesen der Gemeinden erstellt die Exekutive den Budgetentwurf und stellt ihn den Stimmberechtigten bzw. dem Gemeindeparlament zur Genehmigung vor. Liegt bis Ende Jahr kein Budget vor, so ist die Exekutive ermächtigt, die für die ordentliche Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben zu tätigen.

Aus § 62 Abs. 2 der Verordnung ergibt sich zudem, dass für die Gemeinden des Kantons Thurgau das Budget mit dem Steuerfuss gekoppelt ist.

5.3 Kanton St. Gallen

Gemäss Art. 22 Abs. 3 lit. c des Gemeindegesetzes des Kantons St. Gallen beschliesst in Versammlungsgemeinden die Bürgerschaft über Budget und Steuerfuss. Mit Drittelsquorum kann die Schlussabstimmung an der Urne verlangt werden.

Gemäss Art. 61 Abs. 1 lit. c beschliesst in Parlamentsgemeinden das Parlament über Budget und Steuerfuss. Sie unterliegen dem fakultativen Referendum. Mit einer in der Gemeindeordnung festgelegten Anzahl Mitglieder des Parlaments können diese Beschlüsse gemäss Art. 66 unmittelbar nach der Beratung dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Wird beim Referendum gegen den Steuerfuss eine Herabsetzung verlangt, so sind gemäss Art. 74 gleichzeitig zahlenmässig bestimmte Anträge auf Änderung des Budgets zu stellen, damit ein Aufwandüberschuss vermieden werden kann. Zudem wird in Art. 115 Abs. 1 festgehalten, es werde mit dem Budget festgelegt, in welchem Ausmass Steuern zu erheben sind.

Daraus ergibt sich für die Gemeinden des Kantons St. Gallen eine Verknüpfung von Budget und Steuerfuss.

5.4 Kanton Aargau

Gemäss § 87c Abs. 1 des Gemeindegesetzes des Kantons Aargau ist das Budget dem zuständigen Organ zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten. In einer Gesamtabstimmung wird das Budget mit dem Steuerfuss genehmigt.

Daraus ergibt sich für die Gemeinden des Kantons Aargau eine Verknüpfung von Budget und Steuerfuss.

5.5 Kanton Basel-Landschaft

Gemäss Gemeindegesetz des Kantons Basel-Landschaft ist die Beschlussfassung über das Budget und die Festsetzung des Steuerfusses in zwei Ziffern geregelt (§ 47 Abs. 1 Ziff. 5: Beschluss über das Budget; § 47 Abs. 1 Ziff. 6: Festsetzung des Steuerfusses). Das Referendum ist aber weder gegen das Budget noch gegen den Steuerfuss möglich (vgl. § 49 Abs. 3 lit. a). Dies gilt auch für die Parlamentsgemeinden (vgl. § 121 Abs. 4 lit. a). Zudem ist gemäss § 158 Abs. 2 über Budget und Steuerfuss an derselben Versammlung zu beschliessen.

Daraus ergibt sich für die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft eine Verknüpfung von Budget und Steuerfuss.

6. Auswirkungen

6.1 Personelle Auswirkungen

Für den Kanton wie auch für die Gemeinden ergeben sich keine personellen Auswirkungen.

6.2 Finanzielle Auswirkungen

Für den Kanton wie auch für die Gemeinden ergeben sich aus der vorliegenden Teilrevision keine direkten finanziellen Auswirkungen.

6.3 Handlungsbedarf bei den Gemeinden

a) Auswirkungen auf die Stadt Schaffhausen

Die Stadt Schaffhausen hat in ihrer Stadtverfassung *für das Budget* nur das fakultative Referendum vorgesehen³⁾, d.h. sie geht nicht über das vom Gemeindegesetz vorgesehene Minimum⁴⁾ hinaus.

Beim Steuerfuss gibt es ein obligatorisches Referendum, wenn der Steuerfuss angehoben wird⁵⁾, ausser es handle sich um einen Fall von Art. 25 lit. c Ziff. 3 der Stadtverfassung. Auch diese Bestimmung kann unter dem neuen kantonalen Recht beibehalten werden.⁶⁾

Aufgrund der Entkoppelung von Budget und Steuerfuss gemäss vorgeschlagener Teilrevision des Gemeindegesetzes wird das städtische Budget neu rechtskräftig, unabhängig davon, ob der Steuerfuss dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht. Zustimmung zur kantonalen Teilrevision bedeutet mit anderen Worten, dass das städtische Parlament das Budget nicht mehr nachverhandeln kann, selbst wenn sich am Steuerfuss etwas ändern sollte.

³⁾ Vgl. Art. 25 lit. d Stadtverfassung.

⁴⁾ Vgl. Art. 44 Abs. 1 GG.

⁵⁾ Vgl. Art. 10 lit. c Stadtverfassung.

⁶⁾ Art. 44 Abs. 2 GG.

b) Auswirkungen auf Neuhausen am Rheinfall

Neuhausen am Rheinfall macht Gebrauch von der Möglichkeit gemäss Art. 44 Abs. 2 GG. Dies bedeutet, dass es in Neuhausen am Rheinfall aktuell *keine* Referendumsmöglichkeit allein gegen das Budget gibt, denn es wurde das fakultative Referendum gegen den Steuerfuss eingeführt.⁷⁾ Zur Klarstellung heisst es dann weiter, bei einem verworfenen Steuerfuss gelte auch der Voranschlag als verworfen.

Will man in Neuhausen am Rheinfall somit aktuell gegen das Budget vorgehen, so hat man keine direkte Referendumsmöglichkeit, sondern müsste das Referendum gegen den Steuerfuss erheben. Durch die Änderung von Art. 44 GG wird in allen Parlamentsgemeinden das fakultative Referendum eingeführt. Zudem muss in der jeweiligen Gemeindeverfassung eine eindeutige Aussage erfolgen, ob sie zusätzlich auch das obligatorische Referendum einführen möchten.

Die Gemeindeverfassung von Neuhausen am Rheinfall steht damit in Widerspruch und ist somit bei Annahme der Teilrevision des Gemeindegesetzes zu ändern. Zudem kann der Einwohnerrat das Budget im Gegensatz zur geltenden Regelung nicht mehr nachverhandeln, sollte das Steuerfussreferendum erfolgreich sein.

c) Auswirkungen auf Beringen, Stein am Rhein und Thayngen

In Beringen, Stein am Rhein und Thayngen kann mit der praktisch identischen Formulierung "*gegen den Voranschlag mit Festsetzung des Steuerfusses*" ein fakultatives Referendum ergriffen werden.

Mit der neu vorgesehenen kantonalen Regelung ist das nicht mehr vereinbar, da die Bindungswirkung entfällt. Es ist im Übrigen auch nicht davon auszugehen, dass mit der bisherigen Formulierung schon jetzt ein separates fakultatives Referendum gegen das Budget und den Steuerfuss möglich war. Beringen, Stein am Rhein und Thayngen werden ihre Verfassung anpassen müssen, um Klarheit zu schaffen, welche vom kantonalen Recht zur Verfügung gestellten Möglichkeiten sie anwenden möchten.

d) Auswirkungen auf die Versammlungsgemeinden

Die Versammlungsgemeinden müssen schon jetzt zwei separate Beschlüsse zum Budget und zum Steuerfuss fällen. Sie können wie schon bisher in ihrer Gemeindeverfassung festhalten, gegen welche Beschlüsse der Gemeindeversammlung das Referendum ergriffen werden kann. Diese Möglichkeit bleibt bestehen.

⁷⁾ Art. 14 lit. b Ortsverfassung.

Im Gegensatz zu Art. 44 GG gilt Art. 82 GG auch für die Versammlungsgemeinden. Unterstellt die Versammlungsgemeinde weder Budget noch Steuerfuss dem Referendum, so werden sie mit Beschluss der Gemeindeversammlung (und Ablauf einer allfälligen Rechtsmittelfrist) rechtskräftig. Wenn über die Gemeindeverfassung die Referendumsmöglichkeit eingeführt wird, so wird derjenige Beschluss rechtskräftig, gegen den das Referendum nicht ergriffen wird.

Diese Teilrevision führt bei den Versammlungsgemeinden somit zu keiner zwingenden Anpassung der Gemeindeverfassung.

7. Zusammenfassung

7.1 Doppelter Beschluss

Für das Budget und den Steuerfuss braucht es je zwei eigene Beschlüsse. Dies ist in der Schweiz im Grundsatz unbestritten, auch wenn gelegentlich eine klare gesetzliche Grundlage dazu fehlt. Dieser doppelte Beschluss ist zudem auch Voraussetzung dafür, dass gegen das Budget und den Steuerfuss je einzeln das Referendum ergriffen werden kann. Diese Teilrevision schafft diesbezüglich Klarheit.

7.2 Maximale Referendumsmöglichkeiten

Die umliegenden Kantone kennen unterschiedliche Regelungen, in welchem Verfahren über das Budget und den Steuerfuss abgestimmt wird: Keine Abstimmung an der Urne, lediglich ein fakultatives Referendum oder gar ein obligatorisches Referendum. Mit der hier vorgeschlagenen Teilrevision lässt der Kanton Schaffhausen den Gemeinden diesbezüglich den grösstmöglichen Spielraum. Es ist aber ausser Frage, dass diese Möglichkeiten auch erhebliche Nachteile mit sich bringen.

7.3 Kritikpunkte

Die Motionäre gehen davon aus, dass Budget und Steuerfuss gänzlich unabhängig voneinander betrachtet werden können. Sie begründen die separate Rechtskraft von Budget und Steuerfuss im Wesentlichen mit dem Recht der Stimmberechtigten auf eine unverfälschte Stimmabgabe. Weiter führen sie aus, bei einem Referendum lediglich gegen den Beschluss zum Steuerfuss würden "ungewollt völlig unbestrittene Budgetkredite blockiert". Ergänzend führen die Motionäre aus, schon jetzt komme es immer wieder vor, dass Gemeindeexekutiven, Parlament und Volk unterjährig neue Kredite und auch Gesetzänderungen mit finanziellen Auswirkungen beschliessen würden.⁸⁾ Dieser Behauptung kann aus verschiedenen Gründen nicht gefolgt werden:

⁸⁾ Protokoll vom 20. Januar 2022, Preisig S. 96.

- Budget und Steuerfuss haben einen engen Zusammenhang. Dies wird schweizweit nicht ernsthaft bestritten. Im Kanton Schaffhausen gibt es neben den Bestimmungen im Gemeindegesetz (Art. 4, 26, 44, 82, 119) auch Bestimmungen im Finanzhaushaltsgesetz, welche dies zum Ausdruck bringen, so z.B. Art. 6 i.V.m. Art. 9 FHG. Es gibt soweit ersichtlich auch kein Kanton, der eine Entflechtung ermöglicht, so wie dies die Motionäre fordern.
- Es muss nicht näher ausgeführt werden, dass Anträge auf Streichung oder Kürzung von Budgetpositionen im Parlament sehr oft mit dem Hinweis auf die angespannte Finanzlage begründet werden. Ebenso werden neue oder höhere Ausgaben nicht bloss mit deren Notwendigkeit begründet, sondern mit dem Argument der wirtschaftlichen Tragbarkeit untermauert. Es spielt somit beim Entscheid über nicht gebundene Ausgabenpositionen im Budget sehr wohl eine Rolle, wie die Ertragsseite aussieht.
- Ebenfalls klar ist, dass die Steuereinnahmen die wichtigste Ertragsquelle sind. Ein blockiertes Budget bei einem nicht genehmigten Steuerfuss und damit eine nochmalige Beratung nicht nur des Steuerfusses, sondern auch des Budgets ist eben gerade Garant für die unverfälschte Stimmabgabe: Nicht nur die Parlamentarier, sondern auch die Stimmberechtigten wissen, dass die Budgetpositionen nochmals durchberaten werden können, sollte sich der Steuerfuss ändern. Die Umsetzung der Motion im verlangten Sinn führt dazu, dass eine unverfälschte Stimmabgabe gerade nicht mehr garantiert wäre.
- Zwar trifft es zu, dass auch ausserhalb der Budgetberatung Verpflichtungskredite beschlossen werden. Sofern diese in finanzieller Hinsicht wesentlich sind, handelt es sich praktisch ausschliesslich um Investitionen. Diese werden über die Abschreibungen in der Erfolgsrechnung spürbar. Abschreibungen werden jedoch erst mit der Inbetriebnahme eines Werkes in die Rechnung genommen. Bei grösseren Investitionen ist das praktisch nie im Jahr der Bewilligung des Verpflichtungskredites der Fall, sondern erst im Folgejahr oder noch später. Es besteht somit durchaus die Möglichkeit, dannzumal den Steuerfuss entsprechend anzupassen. Auch diesbezüglich ist die Argumentation der Motionäre nicht haltbar.
- Hinzu kommt, dass bei der Beratung über einen Verpflichtungskredit immer auch die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt beurteilt werden müssen und zwar bei der Beratung im Parlament wie auch bei einer allfälligen Abstimmung über die Kreditvorlage. Die Stimmberechtigten können sich so klar dazu äussern, ob sie angesichts der finanziellen Lage der Gemeinde dem Kredit zustimmen wollen oder nicht.

Der Regierungsrat vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die heute geltende Regelung den Gemeinden vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten lässt, eine vollständige Trennung von Budget und Steuerfuss nicht sachgerecht ist und demokratiepolitisch sogar einen Rückschritt darstellt. Eine völlige Entflechtung von Budget und Steuerfuss, so wie es die Motionäre fordern und mit der hier vorliegenden Teilrevision des Gemeindegesetzes möglich würde, könnte dazu verleiten Geld auszugeben, ohne dass Klarheit über die Einnahmen besteht. Dies lässt sich mit einer verantwortungsvollen Finanzführung kaum vereinbaren. Auch die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden lehnt die vorgeschlagene Änderung ab.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- auf die Vorlage einzutreten und die im Anhang beigefügte Gesetzesänderung abzulehnen.*
- die Motion Nr. 2019/5 von Daniel Preisig und Diego Faccani vom 17. Juni 2019 als erledigt abzuschreiben.*

Schaffhausen, 9. Januar 2024

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Beilagen:

Anhang 1: Änderung des Gemeindegesetzes

Anhang 2: Synoptische Darstellung

Gemeindegesetz

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gemeindegesetz vom 17. August 1998 wird wie folgt geändert:

Art. 4 Abs. 1

¹ Die Gemeinden erheben Steuern. Der Gemeindesteuerfuss wird, unter Vorbehalt des Referendums, mit dem Budget festgesetzt.

Art. 26 Abs. 1 lit. f

¹ Der Gemeindeversammlung kommen folgende Befugnisse zu:

f) Festlegung des Budgets und des Steuerfusses;

Art. 44 2. Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses

¹ Das Budget unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird das Budget an der Urne bestätigt, so erwächst das Budget in Rechtskraft.

² Der Steuerfuss unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird der Steuerfuss an der Urne bestätigt, so erwächst der Steuerfuss in Rechtskraft.

Art. 82 Abs. 3

³ Wird das Budget respektive der Steuerfuss nicht genehmigt, so legt der Gemeinderat innert zweier Monate nach der Verwerfung ein neues Budget respektive einen neuen Steuerfuss vor. Bei abermaliger Verwerfung entscheidet der Regierungsrat über das Budget respektive über den Steuerfuss.

Art. 119 lit. a

Eine Genehmigung durch das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement ist erforderlich für:

a) das Budget und den Steuerfuss;

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär:

Gemeindegesezt vom 17. August 1998 (SHR 120.100)	
<i>Heutige Fassung</i>	<i>Fassung gemäss Teilrevision</i>
<p>Art. 4 Abs. 1</p> <p>¹ Die Gemeinden erheben Steuern. Der Gemeindesteuerfuss wird mit dem Budget festgesetzt.</p>	<p>Art. 4 Abs. 1</p> <p>¹ Die Gemeinden erheben Steuern. Der Gemeindesteuerfuss wird, unter Vorbehalt des Referendums, mit dem Budget festgesetzt.</p>
<p>Art. 26 Abs. 1 lit. f</p> <p>¹ Der Gemeindeversammlung kommen folgende Befugnisse zu: f) Festlegung des Budgets zusammen mit dem Steuerfuss;</p>	<p>Art. 26 Abs. 1 lit. f</p> <p>¹ Der Gemeindeversammlung kommen folgende Befugnisse zu: f) Festlegung des Budgets und des Steuerfusses;</p>
<p>Art. 44 2. Festsetzung des Voranschlages und des Steuerfusses</p> <p>¹ Das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. ² Die Gemeindeverfassung kann vorsehen, dass nur die Festsetzung des Steuerfusses dem Referendum untersteht. Wird der Steuerfuss verworfen, so gilt auch der Voranschlag als verworfen.</p>	<p>Art. 44 2. Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses</p> <p>¹ Das Budget unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird das Budget an der Urne bestätigt, so erwächst das Budget in Rechtskraft. ² Der Steuerfuss unterliegt dem fakultativen Referendum. In der Gemeindeverfassung kann das obligatorische Referendum vorgesehen werden. Wird das Referendum innert Frist nicht ergriffen respektive wird der Steuerfuss an der Urne bestätigt, so erwächst der Steuerfuss in Rechtskraft.</p>
<p>Art. 82 Abs. 3</p> <p>³ Wird das Budget mit dem Steuerfuss nicht genehmigt, so legt der Gemeinderat innert zwei Monaten nach der Verwerfung einen neuen Voranschlag vor. Bei abermaliger Verwerfung entscheidet der Regierungsrat und setzt den Steuerfuss fest.</p>	<p>Art. 82 Abs. 3</p> <p>³ Wird das Budget respektive der Steuerfuss nicht genehmigt, so legt der Gemeinderat innert zweier Monate nach der Verwerfung ein neues Budget respektive einen neuen Steuerfuss vor. Bei abermaliger Verwerfung entscheidet der Regierungsrat über das Budget respektive über den Steuerfuss.</p>
<p>Art. 119 lit. a</p> <p>Eine Genehmigung durch das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement ist erforderlich für: a) das Budget mit der Festsetzung des Steuerfusses;</p>	<p>Art. 119 lit. a</p> <p>Eine Genehmigung durch das für Gemeindeangelegenheiten zuständige Departement ist erforderlich für: a) das Budget und den Steuerfuss;</p>