

Vernehmlassungsvorlage des Volkswirtschaftsdepartements Änderung des Gemeindegesetzes (Separate Referenden gegen Budget und Steuerfuss)

Umsetzung der Motion 2019/5

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 Umsetzungskonzept

Die mit grosser Mehrheit überwiesene Motion verlangt eine möglichst grosse Flexibilität im Bereich des Budget- respektive des Steuerfussreferendums, verlangt also Auswirkungen auf die Parlamentsgemeinden. Auch wenn bei der Behandlung der Motion im Kantonsrat nicht explizit vorgebracht wurde, die separate Behandlung von Budget und Steuerfuss solle auch für die Gemeinden mit Gemeindeversammlung gelten, führt die Umsetzung der Motion auch zu gewissen Änderungen in den Versammlungsgemeinden. So könnten sie unter gewissen Bedingungen die Schlussabstimmung über das Budget und den Steuerfuss an der Urne vornehmen.

Die Vorlage enthält hingegen keine Anpassung im Hinblick auf das Budget und den Steuerfuss des Kantons, da die Motionäre ausdrücklich darauf verzichtet haben, dieses Anliegen mit ihrer Motion zu verknüpfen.¹

3 Die einzelnen Artikel im Detail

3.1 Gemeindegesetz

Art. 4 Grundsatz bei der Festsetzung von Budget und Steuerfuss

Art. 4 hält 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. 2 mit dem Zusatz zu ergänzen, dass ein Referendum vorbehalten bleibt.

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

Art. 26 Abs. 1 lit. f GG lautet:

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. Im Sinne der Motionäre ist dieser Bezug, was die gegenseitige Bindungswirkung betrifft, jedoch zu lockern. Dies kann erreicht werden, indem das Wort "zusammen" ersetzt wird durch das Wort "und". Dies führt dazu, dass es in der Gemeindeversammlung zwei separate Beschlüsse zu fassen gilt, nämlich je über das Budget und über den Steuerfuss.

Der Begriff des Referendums ist den Parlamentsgemeinden vorbehalten. Eine weitgehende Mitbestimmung der Stimmberechtigten ist jedoch auch bei den Versammlungsgemeinden möglich. Zum einen können in den Versammlungsgemeinden alle Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung teilnehmen und zum anderen kann gemäss Art. 26 Abs. 3 GG 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. Sofern gewünscht können die Versammlungsgemeinden ihre Gemeindeordnung schon jetzt entsprechend anpassen. Diesbezüglich braucht es keine Änderung des kantonalen Rechts.

Bisher galt jedoch bei einer nachgelagerten Schlussabstimmung an der Urne der Grundsatz der gegenseitigen Bindungswirkung. Mit der neuen Regelung wäre dies hinfällig.

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

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

ist. Der zweite Satz von Abs. 1 geht im Vergleich zur Kantonsverfassung nun aber 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 – immer 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 nun die Entkoppelung der Rechtskraft von Budget und Steuerfuss. Damit dies 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

Gemäss Art. 82 Abs. 1 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 bereits enthalten, da die beiden Begriffe "Budget" und "Steuerfuss" nicht mit einem "mit", sondern mit einem "und" verknüpft sind. Abs. 1 geht somit schon jetzt von zwei verschiedenen Beschlüssen aus.

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 Begriff 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.

3.2 Finanzhaushaltsgesetz

Das Finanzhaushaltsgesetz regelt die Haushaltführung 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.

3.3 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.

4 Regelung in anderen Kantonen

4.1 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.

4.2 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.

4.3 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.

4.4 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.

4.5 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.

5 Auswirkungen

5.1 Personelle Auswirkungen

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

5.2 Finanzielle Auswirkungen

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

5.3 Handlungsbedarf bei den Gemeinden

Auch wenn sich aufgrund dieser Teilrevision kein zwingender *Handlungsbedarf* auf Gemeindeebene ergibt, so hat sie doch für die fünf Gemeinden mit Einwohnerrat *unmittelbare Auswirkungen*.

a) Auswirkungen auf die Stadt Schaffhausen

Die Stadt Schaffhausen hat in ihrer Stadtverfassung *für das Budget* nur das fakultative Referendum vorgesehen², d.h. sie geht nicht über das vom Gemeindegesetz vorgesehene Minimum³ hinaus.

Beim Steuerfuss gibt es ein obligatorisches Referendum, wenn der Steuerfuss angehoben wird⁴, 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.⁵

Aufgrund der Entkoppelung von Budget und Steuerfuss auf kantonaler Ebene 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.

b) Auswirkungen auf Neuhausen am Rheinflall

In der Ortsverfassung von Neuhausen am Rheinflall gibt es keine Aussage dazu, ob das *Budget* dem fakultativen oder obligatorischen Referendum untersteht. Trotzdem besteht auch in Neuhausen am Rheinflall die Möglichkeit, gegen das Budget das fakultative Referendum zu ergreifen, da dies vom kantonalen Recht (bisher und auch neu) so vorgesehen ist.

In der Ortsverfassung wird jedoch die Möglichkeit erwähnt, nur den *Steuerfuss* dem Referendum zu unterstellen, mit dem Nachsatz, das Budget gelte ebenfalls als verworfen, wenn der Steuerfuss verworfen werde.

Aufgrund der Entkoppelung von Budget und Steuerfuss auf kantonaler Ebene wird das Budget unabhängig vom Abstimmungsergebnis zum Steuerfuss rechtskräftig. Zustimmung zur kantonalen Teilrevision bedeutet mit anderen Worten, dass der Einwohnerrat von Neuhausen am Rheinflall das Budget nicht mehr nachverhandeln kann, selbst wenn sich am Steuerfuss etwas ändern sollte.

² Vgl. Art. 25 lit. d Stadtverfassung.

³ Vgl. Art. 44 Abs. 1 GG.

⁴ Vgl. Art. 10 lit. c Stadtverfassung.

⁵ Art. 44 Abs. 2 GG.

c) Auswirkungen auf die Stadt Stein am Rhein

In der Stadtverfassung von Stein am Rhein ist lediglich das fakultative Referendum gegen das Budget vorgesehen, nicht aber gegen den Steuerfuss allein. Dabei wird die Formulierung "der Voranschlag der Stadt mit Festsetzung des Steuerfusses" verwendet.

Bei einer Zustimmung zur kantonalen Teilrevision kann diese Verknüpfung nicht mehr zur Anwendung kommen, da das kantonale Recht vorgeht. Dies bedeutet, dass in Stein am Rhein der Einwohnerrat bei einem erfolgreichen Referendum das Budget nachverhandeln muss, ohne aber am Steuerfuss etwas ändern zu können. Es handelt sich um dieselbe Regelung wie in Beringen und Thayngen.

d) Auswirkungen auf Beringen

In der Ortsverfassung von Beringen ist lediglich das fakultative Referendum gegen das *Budget* vorgesehen, nicht aber gegen den Steuerfuss allein. Dabei wird die Formulierung "der Voranschlag der Gemeinde mit Festsetzung des Steuerfusses" verwendet.

Bei einer Zustimmung zur kantonalen Teilrevision kann diese Verknüpfung nicht mehr zur Anwendung kommen, da das kantonale Recht vorgeht. Dies bedeutet, dass in Beringen der Einwohnerrat bei einem erfolgreichen Referendum das Budget nachverhandeln muss, ohne aber am Steuerfuss etwas ändern zu können. Es handelt sich um dieselbe Regelung wie in Stein am Rhein und Thayngen.

e) Auswirkungen auf Thayngen

In der Ortsverfassung von Thayngen ist lediglich das fakultative Referendum gegen das *Budget* vorgesehen, nicht aber gegen den Steuerfuss allein. Dabei wird die Formulierung "Voranschlag mit Festsetzung des Steuerfusses" verwendet.

Bei einer Zustimmung zur kantonalen Teilrevision kann diese Verknüpfung nicht mehr zur Anwendung kommen, da das kantonale Recht vorgeht. Dies bedeutet, dass in Thayngen der Einwohnerrat bei einem erfolgreichen Referendum das Budget nachverhandeln muss, ohne aber am Steuerfuss etwas ändern zu können. Es handelt sich um dieselbe Regelung wie in Stein am Rhein und Beringen.

6 Zusammenfassung

6.1 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.

6.2 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 nun an den Gemeinden, die für sie optimale Form zu wählen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei einem obligatorischen Referendum immer eine Urnenabstimmung durchzuführen ist und während Monaten Unklarheit herrscht, da bei einem erfolgreichen Referendum das Geschäft zur nochmaligen Beschlussfassung an den Einwohnerrat geht.

6.3 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.⁶ Dieser Behauptung kann aus verschiedenen Gründen nicht gefolgt werden:

- 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 nur mit deren Notwendigkeit begründet, sondern die Anträge sind oft auch mit dem Argument der wirtschaftlichen Tragbarkeit begründet. 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.
- 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.
- 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.

⁶ Protokoll vom 20. Januar 2022, Preisig S. 96.

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

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:

Die Sekretärin: